



CENTRO UNIVERSITÁRIO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU  
DOUTORADO EM AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

**A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DE  
GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA TAQUARI-ANTAS**

Josiane Paula da Luz

Lajeado, março de 2017.

Josiane Paula da Luz

## **A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA TAQUARI-ANTAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento do Centro Universitário Univates, como parte da exigência para a obtenção do grau de Doutor em Ambiente e Desenvolvimento, na área de concentração, Espaço e Problemas Socioambientais.

Orientadora: Dra. Jane Mazzarino  
Coorientadora: Dra. Luciana Turatti

Lajeado, março de 2017.

Josiane Paula da Luz

## **A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO COMITÊ DE GERENCIAMENTO DA BACIA HIDROGRÁFICA TAQUARI-ANTAS**

A banca examinadora abaixo aprova a Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento do Centro Universitário Univates, como parte da exigência para a obtenção do grau de Doutor em Ambiente e Desenvolvimento, na área de concentração, Espaço e Problemas Socioambientais:

Prof. Dr. Francisco da Silva Costa  
UMINHO

Prof. Dr. Luís Alberto Basso  
UFRGS

Dra. Mara Alini Meier  
Univates Centro Universitário

Prof<sup>a</sup>. Dra. Jane Márcia Mazzarino (Orientadora)  
Univates Centro Universitário

Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Turatti (Coorientadora)  
Univates Centro Universitário

Lajeado, março de 2017.

*Dedico este trabalho à minha filha Verônica, que administrou minhas ausências para que esta reflexão fosse possível. Desejo que ela e todas as gerações vindouras tenham à disposição uma água pura, potável, livre de contaminações.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Foram muitas as contribuições recebidas de tantas pessoas e instituições, que ficaria difícil mencioná-las todas, para expressar minha sincera gratidão. Contudo, não poderia deixar de agradecer de modo mais enfático, aos abaixo listados, sem ordem de importância e, ao nomeá-los, os demais estão incluídos.*

*Agradeço a Deus, que me concedeu saúde física e mental para realizar esta pesquisa.*

*Aos meus pais, Rosiliana Emmel da Luz e José Paulo da Luz, que me deram a vida e fizeram o possível para me oportunizar uma boa educação, sempre me conduzindo no caminho correto, dando-me a consciência de que precisamos agir para que ocorram mudanças em nossa vida.*

*Ao meu marido, Édison Luis Kappaun, apoiador incondicional e grande companheiro, especialmente nos momentos mais complexos.*

*À minha filha, Verônica da Luz Kappaun, fonte de inspiração para um mundo melhor, que, na sua simplicidade e inocência de criança, compreendia docemente os momentos de ausência para que esta pesquisa se tornasse realidade.*

*A todos os familiares que me apoiaram para que eu seguisse em frente.*

*Aos amigos verdadeiramente incentivadores, especialmente à Joseline Tatiana Both, fonte de inspiração como pesquisadora e grande amiga que és.*

*À orientadora, Dra. Jane Márcia Mazzarino, pela condução firme e segura no mundo da pesquisa. Sou muito grata por tudo que me ensinaste ao longo desses seis anos de convivência acadêmica. Suas lições foram valorosas.*

*À coorientadora, Dra. Luciana Turatti, pelas contribuições e vivências sempre muito enriquecedoras.*

*Ao projeto, Comunicação, Educação Ambiental e Intervenções (CEAMI), colegas de pesquisa, pela convivência e troca de experiências e fichamentos.*

*Aos membros e gestores do Comitê Taquari-Antas, aos que responderam aos questionários e às entrevistas, sem vocês esta pesquisa não seria possível.*

*Aos gestores dos Comitês da Bacia Hidrográfica do Rio Grande do Sul, que participaram da pesquisa respondendo aos questionários com valorosas contribuições.*

*Aos professores, funcionários e colegas do programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento e à Univates, pelo conhecimento disponibilizado, pelas amizades e pelo convívio.*

*Ao Instituto Federal Sul-Rio-Grandense, Câmpus Venâncio Aires, na pessoa do diretor Cristian Oliveira da Conceição, pelo apoio à pesquisa, possibilitando-me dedicação exclusiva nos últimos dois anos do curso.*

*À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio à pesquisa mediante concessão de bolsa de Doutorado.*

*A todos que sinceramente manifestaram de uma forma ou de outra, seu apoio e incentivo.*

*“A água é a mãe de todas as coisas”.*

Píndaro

## RESUMO

O presente estudo se propôs a investigar a governança dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul (RS) e realizar um estudo de caso no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, com base em documentos e legislações norteadoras. O objetivo geral foi investigar as dimensões da governança hídrica no âmbito do Comitê Taquari-Antas (CTA), a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão dos comitês de bacias hidrográficas brasileiras. Os objetivos específicos foram os seguintes: caracterizar os modelos de gestão de recursos hídricos nos contextos: europeu, latino-americano, brasileiro, gaúcho e no CTA; verificar a avaliação dos presidentes e vice-presidentes dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) do RS em relação à governança hídrica, com base nas categorias de análise: informação, participação e gestão de conflitos; verificar como os processos de governança emergem no CTA a partir da perspectiva tridimensional proposta (informação, participação, gestão de conflitos), tendo como base a triangulação da análise documental e legislativa e do estudo de caso; apontar elementos para o aprimoramento do processo de governança na gestão dos CBHs brasileiros. O estudo é interdisciplinar, qualitativo, bibliográfico, documental e envolve um estudo de caso que abrange pesquisa de campo com observação direta, aplicação de questionários e entrevistas. Foram acompanhadas as reuniões do CTA no período de agosto de 2014 a dezembro de 2015. Também foram aplicados questionários aos gestores dos CBHs do RS e aos membros do CTA. Por fim, foram entrevistados representantes do CTA, o mais ativo de cada categoria, bem como, seus gestores, a fim de aprofundar a pesquisa. Na discussão final dos resultados, a análise contemplou a triangulação dos resultados parciais obtidos em cotejo com os conceitos teóricos e com documentos relativos à governança, a fim de verificar em que medida ocorrem processos de governança no CTA. Essa análise evidenciou que a governança hídrica no CTA não se efetiva, especialmente, por causa da omissão do Estado e da precariedade de informações tanto para a sociedade como para os membros, bem como, em virtude de uma participação frágil e da gestão de conflitos com debates insuficientes ou inexistentes. Além disso, o trabalho do CTA não afeta as questões da água na sociedade, por falta de condições para deliberar, especialmente, por causa da omissão do Estado. Conseqüentemente, não avança no cumprimento de suas atribuições, pois, ao distanciar-se dos cidadãos, não se legitima perante eles. Ainda, contribuem para este cenário, a centralização de poder, pouca articulação do CTA com órgãos estratégicos e as responsabilidades apenas

parcialmente assumidas e não compartilhadas. Entende-se que a governança hídrica deve basear-se na combinação de ações e responsabilidades, a serem compartilhadas entre o Estado, gestores do Comitê, membros e cidadãos, devendo cada ator, que pode ser identificado com um dos quatro pilares da governança hídrica, desempenhar seu papel de forma complementar, harmônica e vigilante.

**Palavras-chave:** Governança hídrica. Comitês de Bacias Hidrográficas. Informação. Participação. Gestão de conflitos.



## **ABSTRACT**

The present study proposes to investigate the water resources governance in Rio Grande do Sul (RS) and to carry out a case study in the Taquari-Antas River Basin Management Committee, based on guiding documents and legislation. The general objective was to investigate the dimensions of water governance within the Taquari-Antas Committee (CTA), in order to contribute to the improvement of the management of the Brazilian river basin committees. The specific objectives were: to characterize the models of water resources management in the following contexts: European, Latin American, Brazilian, Gaucho and in the CTA; to verify the evaluation of the presidents and vice presidents of the Hydrographic Basin Committees (CBHs) of RS in relation to water governance, based on the categories of analysis: information, participation and management of conflicts; to verify how the governance processes emerge in the CTA from the proposed three-dimensional perspective (information, participation, conflict management), based on the triangulation of documentary and legislative analysis and the case study; to point out elements for the improvement of the governance process in the management of Brazilian CBHs. The study is interdisciplinary, qualitative, bibliographical, and documentary and involves a case study that covers field research with direct observation, application of questionnaires and interviews. The meetings of the CTA were also monitored from August of 2014 to December of 2015. Questionnaires were also applied to managers of CBHs in RS and members of the CTA. Finally, representatives of the CTA, the most active of each category, were interviewed, as well as their managers, in order to deepen the research. In the final discussion of the results, the analysis contemplated the triangulation of the partial results obtained in comparison with the theoretical concepts and with documents related to governance, in order to verify to what extent processes of governance in the CTA occur. This analysis showed that water governance in the CTA is not particularly effective because of the State's omission and the precariousness of the information for society and its members, as well, because of the fragile participation and conflict management with Insufficient or non-existent debates. In addition, the work of the CTA does not affect water issues in society, due to the lack of conditions to deliberate, especially because of the omission of the State. Consequently, it does not advance in the fulfillment of its attributions, because, in distancing itself from the citizens, it does not get legitimized before them. Also, the centrality of power, little articulation of the CTA with the strategic agencies, and responsibilities only partially assumed and not shared

contribute to this scenario. It is understood that water governance should be based on the combination of actions and responsibilities, that have to be shared between the State, Committee managers, members and citizens, and each actor, who can be identified with one of the four pillars of water governance, play a complementary, harmonic and vigilant role.

Keywords: Water governance. Watershed Committees. Information. Participation. Conflict management.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas.....	42
Figura 2 – Evolução da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil.....	102
Figura 3- Organograma do SINGREH.....	116
Figura 4 – Mapa das Agências já implantadas no Brasil.....	120
Figura 5 - Bacias e sub-bacias hidrográficas do RS.....	134
Figura 6 - Sistema Estadual de Recursos Hídricos.....	139
Figura 7 – Caracterização da informação no Comitê Taquari-Antas.....	194
Figura 8 – Modos de articulação no Comitê Taquari-Antas.....	201
Figura 9 – A participação no Comitê Taquari-Antas.....	249
Figura 10 – Influência das ações ou omissões do Estado do Rio Grande do Sul na participação do Comitê Taquari-Antas.....	261
Figura 11 – Os conflitos no Comitê Taquari-Antas.....	301
Figura 12 – Governança no Comitê Taquari-Antas – aspectos gerais emergentes nas entrevistas.....	311
Figura 13 – Entre o ideal e o real: a governança hídrica no Comitê Taquari-Antas.....	313
Figura 14 – A governança no Comitê Taquari-Antas.....	314
Figura 15 – Os quatro pilares da governança hídrica.....	319

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicativo síntese das etapas, objetivos e instrumentos metodológicos percorridos.....	27
Quadro 2 – Documentos de análise para as categorias de governança – informação, participação e gestão de conflitos.....	29
Quadro 3 – Categorias da governança, dimensões e elementos a serem investigados por meio dos questionários.....	31
Quadro 4 – Grupo I – Categoria dos usuários de água.....	44
Quadro 5 – Grupo II – Representantes da população.....	45
Quadro 6 – Grupo III – Representantes do Governo Estadual e Federal.....	45
Quadro 7 – Grupo IV – Grupo Especial.....	45
Quadro 8 – Variável de análise comparativa para o termo “governança”.....	51
Quadro 9 – Competências do Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica.....	70
Quadro 10 - Condições de sucesso (metas) para o desenvolvimento institucional por tipologia de gestão.....	129
Quadro 11 – Enquadramento das águas da Bacia Taquari-Antas.....	147
Quadro 12 – Como ocorre a informação e a participação em um momento de gestão de conflitos.....	306
Quadro 13 – Responsabilidades do Estado na busca da governança hídrica.....	322
Quadro 14 – Responsabilidades da gestão na busca da governança hídrica.....	323
Quadro 15 – Responsabilidades do membro do Comitê na busca da governança hídrica.....	324
Quadro 16 – Responsabilidades do cidadão na busca da governança hídrica.....	325

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Meios de comunicação à disposição do Comitê .....	167
Gráfico 2 – Organizações fontes dos gestores do Comitê.....	168
Gráfico 3 – Atuação do Comitê junto a outros setores, órgãos ou instituições.....	169
Gráfico 4 – Representação do Comitê perante a sociedade, a partir do modo como ele informa o cidadão.....	170
Gráfico 5 – Incentivo para manifestações nas reuniões plenárias.....	225
Gráfico 6 – Pessoas da comunidade que assistem às reuniões plenárias.....	226
Gráfico 7 – Representação do Comitê na sociedade, considerando o modo como hoje é a participação dos membros.....	228
Gráfico 8 – Temas debatidos que mais geram conflitos.....	283

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA –	Agência Nacional das Águas
CE/1989 –	Constituição Estadual do Rio Grande do Sul
CEEIBH –	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CF/1988 –	Constituição Federal de 1988
CMMAD -	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA –	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COREDES –	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPA -	Comissão Própria de Assessoramento
CRE -	Coordenadoria Regional de Educação
CRH/RS –	Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul
CRO -	Coordenadoria Regional de Obras
CTA -	Comitê Taquari-Antas
DQA -	Diretiva-Quadro da Água
DRH –	Departamento de Recursos Hídricos
EUA –	Estados Unidos da América
FAMURS -	Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul
FEPAM -	Fundação Estadual de proteção Ambiental Henrique Luis Roessler
FERH -	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FUCS –	Fundação Universidade de Caxias do Sul
FUVATES –	Fundação Vale do Taquari de Desenvolvimento Social
MERCOSUL –	Mercado Comum do Sul
MMA –	Ministério do Meio Ambiente
ONG´s –	Organizações Não-Governamentais

ONU –	Organização das Nações Unidas
PlanERH –	Plano Estadual de Recursos Hídricos
PlanNBH –	Plano Nacional de Bacia Hidrográfica
PlanNRH –	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PNUD –	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA –	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PoiERH –	Política Estadual de Recursos Hídricos
PoiNRH –	Política Nacional de Recursos Hídricos
PROGESTÃO –	Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas
RS –	Rio Grande do Sul
SEGREH –	Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEMA –	Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SERH –	Sistema Estadual de Recursos Hídricos
SIA -	Sistema de Informações Ambientais
SIGMA -	Sistema de Informações gerenciais do Meio Ambiente
SINGREH –	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SINIMA -	Sistema Nacional de Informações Ambientais
SIRH –	Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos
SISNAMA –	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNIRH –	Sistema Nacional de Informações em Recursos Hídricos
UCS –	Universidade de Caxias do Sul
UE –	União Europeia
UFRGS -	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2 MÉTODO</b> .....	26
2.1 O estudo de caso: o Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica Taquari-Antas.....	40
<b>3 DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA HÍDRICA</b> .....	46
3.1 Governança tridimensional.....	59
<b>4 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: do global ao local</b> .....	66
4.1 Bacia Hidrográfica e Comitês.....	66
4.2 Contexto global .....	73
4.2.1 A Influência francesa no contexto normativo brasileiro.....	81
4.2.2 Agenda 21.....	84
4.3 O cenário europeu.....	85
4.3.1 Diretiva-Quadro da Água.....	92
4.3.2 Documento de Referência 7.....	94
4.4 A gestão de recursos hídricos no contexto latino-americano.....	96
4.4.1 Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL.....	99
4.5 Panorama brasileiro.....	100
4.5.1 Constituição Federal de 1988.....	108
4.5.2 Política Nacional de Recursos Hídricos.....	111
4.5.3 Plano Nacional de Recursos Hídricos.....	121
4.5.4 Pacto Nacional pela Gestão das Águas.....	126
4.6 O contexto no Rio Grande do Sul.....	132
4.6.1 Constituição Estadual de 1989.....	135
4.6.2 Sistema Estadual de Recursos Hídricos.....	136
4.6.3 Plano Estadual de Recursos Hídricos.....	140
4.7 O Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica Taquari-Antas.....	145
4.7.1 Regimento Interno.....	145
4.7.2 Planos de Bacia.....	146
<b>5 ANÁLISE TRIDIMENSIONAL DA GOVERNANÇA HÍDRICA</b> .....	151
5.1 Informação.....	152
5.1.1 Contexto legal e doutrinário.....	153
5.1.2 Cidadania e informação ambiental.....	158



5.1.3	A informação na legislação e documentos.....	162
5.1.4	A informação nos Comitês do RS.....	167
5.1.5	A informação no Comitê Taquari-Antas.....	172
5.1.6	Discussão parcial dos resultados.....	193
5.2	Participação.....	205
5.2.1	Contexto legal e doutrinário.....	205
5.2.2	Participação e cidadania ambiental.....	211
5.2.3	Recursos Hídricos e participação .....	216
5.2.4	A participação na legislação e documentos.....	220
5.2.5	A participação nos comitês do RS.....	225
5.2.6	A participação no Comitê Taquari-Antas.....	229
5.2.7	Discussão parcial dos resultados.....	248
5.3	Gestão de conflitos.....	262
5.3.1	Aspectos conceituais.....	262
5.3.2	Conflitos ambientais.....	269
5.3.3	Conflitos hídricos.....	272
5.3.4	Gestão de conflitos na legislação e documentos.....	280
5.3.5	Os conflitos nos Comitês do RS.....	282
5.3.6	A gestão de conflitos no Comitê Taquari-Antas.....	287
5.3.7	Discussão parcial dos resultados.....	300
<b>6.</b>	<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>309</b>
<b>7.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>318</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>328</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>341</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Propor uma pesquisa sobre a água é falar de vida, pois a água é essencial à vida em todas as suas formas. No entanto, tal compreensão não é suficiente para que o ser humano faça uso equilibrado deste bem; ao contrário, o uso aliado à gestão ineficiente têm levado à sua degradação, causando sérios problemas econômicos, sociais e ambientais, o que deflagrou a conhecida “*crise da água*”.

Essa crise se transformou numa ameaça à humanidade e à sobrevivência da biosfera, por colocar em perigo a existência do componente biológico, aumentar a tendência a doenças de veiculação hídrica e produzir estresses econômicos e sociais. Conseqüentemente, acentuam-se as desigualdades entre regiões e países, tendo em vista que a exclusão do acesso à água potável e ao saneamento básico destrói mais vidas do que qualquer conflito armado ou terrorista, além de acentuar as profundas desigualdades de oportunidades de vida, que segregam os países e as suas populações (PNUD, 2006).

Apesar da aparente abundância de água no planeta, somente 3% dessa água é doce, e, desses 3%, aproximadamente 75% estão congelados nas calotas polares e 10% estão nos aquíferos<sup>1</sup>. Então, somente 15% dos 3% de água doce do Planeta estão disponíveis. Deve-se observar que os usos múltiplos da água e a perda de mecanismos de retenção, muito em função do aumento da população, agravam o problema, como destacam Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011).

---

<sup>1</sup>Aquífero é uma formação geológica subterrânea que funciona como reservatório de água, sendo alimentado pelas chuvas que se infiltram no subsolo. São rochas com características porosas e permeáveis capazes de reter e ceder água. Fornece água para poços e nascentes em proporções suficientes, servindo como proveitosas fontes de abastecimento (MARTINEZ, 2016, texto digital).

A crise hídrica apresenta contornos perceptíveis entre os diferentes usuários da água, que, em função de objetivos diversos, não raras vezes, entram em conflito por defenderem como prioridade o seu uso, sem compreender a complexidade que envolve o acesso a ela. Como o recurso hídrico é uno, precisa ser gerido e compartilhado racionalmente. Esta compreensão poderia acarretar concessões essenciais, cuja necessidade os diferentes atores usuários da água ainda não perceberam.

Diante dessa problemática, tem crescido o debate acerca da importância da boa gestão dos recursos hídricos. No Brasil, vêm ocorrendo aparentes avanços, mais especificamente no que diz respeito a aspectos legais. No atual modelo de gestão, com base na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), muitas decisões vêm sendo transferidas para a esfera local, por meio dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Contudo, a efetivação do modelo proposto ainda representa um grande desafio, uma vez que toda a sociedade sofre as consequências de um recurso hídrico mal conservado e mal gerido.

Tratar de questões que envolvam os recursos hídricos por si só já revela a importância da referida pesquisa. Não há ser vivo no mundo que não seja afetado direta ou indiretamente por escassez ou por alterações na qualidade da água. Do mais apático ao mais ativista, do mais consciente e informado ao mais desavisado, todos, indistintamente, sofrem as consequências ocasionadas pelas intervenções na qualidade e na quantidade disponível da água<sup>2</sup>.

Sua importância para a manutenção da vida no planeta é incontestável, o que justifica o crescimento de investigações no meio acadêmico e na sociedade civil. Por outro lado, a conduta adotada pelo ser humano vem comprometendo o acesso, seja

---

<sup>2</sup> Alguns dados sobre a água: cerca de 70% do corpo humano é constituído de água; aproximadamente 34 mil pessoas morrem diariamente em consequência de doenças relacionadas com a água; 65% das internações hospitalares no Brasil se devem a doenças de veiculação hídrica; uma pessoa necessita de, no mínimo, cinco litros de água por dia para beber e cozinhar, e 25 litros para higiene pessoal. Uma família média consome cerca de 350 litros de água por dia no Canadá, 20 litros na África, 165 litros na Europa e 200 litros no Brasil; As perdas de água na rede de distribuição no Brasil variam entre 30% e 65% do total aduzido. Aproximadamente 1,4 bilhão de litros de água são necessários para produzir um dia de papel para a imprensa mundial; 9.400 litros de água são necessários para produzir 4 pneus de carro; Abastecimento e saneamento adequados reduzem a mortalidade infantil em 50%. Uma pessoa sobrevive apenas uma semana sem água. Mulheres e crianças em muitos países em desenvolvimento viajam, em média, de 10 a 15 km todos os dias para obter água (CTHidro, McGill University, 2001, apud TUNDISI E MATSUMURA-TUNDISI, 2011, p. 61).

em função da poluição direta ou indireta por causa do excesso de bens de consumo, por exemplo, ou em função da contaminação dos mananciais, seja em função do seu uso irracional.

Acompanhando o cenário da crise no plano global, segundo a última avaliação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), 80 países são identificados com sérias dificuldades para manter a disponibilidade de água, o que atinge 40% da população mundial. Mais de um bilhão de pessoas têm problemas de acesso à água potável e 2,4 bilhões não têm acesso a saneamento básico, apontam Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011).

No Brasil, a percepção de tal crise não é de hoje. Já na década de 60, constatavam-se sérios problemas de degradação dos recursos hídricos, especialmente em regiões metropolitanas onde o crescimento demográfico é maior, refere Jacobi (2009). Vários fatores passam a contribuir para uma mudança gradual de visão quanto à forma de apropriação e de gerenciamento dos recursos hídricos. A partir da década de 70, passa-se a utilizar o conceito de bacia hidrográfica para o estudo e o gerenciamento dos recursos hídricos.

O Brasil, fortemente impulsionado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo, Suécia, também é influenciado pela preocupação social com as questões ambientais e com a gestão de recursos hídricos. Na década de 80, ocorre uma degradação acentuada dos recursos hídricos, o que resultou em diversas manifestações da sociedade, favoráveis à recuperação dos mananciais e à necessidade de criar um sistema de gestão que promovesse uma discussão mais ampla sobre a questão, envolvendo o poder público, associações de profissionais envolvidos com questões relativas a recursos hídricos e setores organizados da sociedade civil, a fim de oportunizar a participação não apenas de diferentes órgãos do Estado, mas, também, da sociedade na gestão desses recursos, menciona Jacobi (2009).

A Constituição Federal (CF/1988) prevê, no art. 21, XIX, a instituição, pela União, do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em 1997, é promulgada a Lei nº. 9433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando assim o Sistema previsto pela CF/1988. Estabelece-se assim a

bacia hidrográfica como base territorial de planejamento e de gestão da água, por meio da criação de comitês de bacia.

O comitê de gerenciamento da bacia hidrográfica surge como instância local adequada para decidir a forma de gestão de conflitos dos recursos hídricos, pois, entre as suas atribuições, está a promoção de debates acerca de questões de interesse local, envolvendo a participação de todos os agentes sociais (usuários e população), como forma de assegurar a legitimidade do sistema.

Para que o comitê de gerenciamento de bacias hidrográficas cumpra seu papel de forma minimamente satisfatória, devem estar presentes processos de governança hídrica, ou seja, uma prática que proponha caminhos alternativos e estabeleça uma ligação entre as demandas sociais e sua interlocução com os órgãos públicos, a fim de possibilitar a definição de prioridades do uso da água pelos atores locais.

Para a definição dessas prioridades, pressupõe-se que os envolvidos estejam munidos previamente de informações essenciais para a compreensão do grave e complexo problema da gestão hídrica, bem como, a visão de cada um deve ser capaz de superar o olhar fragmentado e individualizado, para que haja condições de participação efetiva no processo de gerenciamento da bacia hidrográfica e se consiga gerir seus conflitos, uma vez que a sociedade atual não tem conseguido garantir o acesso igualitário à água potável a todos os cidadãos do mundo.

Considerando que, *a priori*, os comitês sejam a instância mais democrática para a gestão hídrica, urge a necessidade de pesquisar se ocorrem, e como ocorrem os processos de governança hídrica nos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas. Trata-se de um desafio da mais alta relevância, tendo em vista a posição atual do saber ambiental (ou, pelo menos, deveria ter) numa sociedade formada por cidadãos que, cada vez mais, precisam assumir uma postura reflexiva e crítica acerca destas questões.

Importante referir que neste processo há uma diversidade de interesses - institucionais, econômicos, sociais, ambientais, - em relação ao uso da água. A distribuição desigual e o uso inadequado têm gerado conflitos e ameaçado a garantia desse recurso para as futuras gerações. Procurar reverter esse quadro -

estabelecendo acordos entre os vários usos - demanda arranjos institucionais complexos que devem permitir a conciliação dos diferentes interesses e a construção coletiva das soluções, visando ao bem comum em suas várias dimensões.

Gerenciar estes conflitos não é tarefa simples, considerando os diversos interesses dos diferentes setores em relação ao uso da água, o que, não raras vezes, implica divergências, pois trata-se de demandas concorrentes.

É fato que a legislação brasileira, seguindo uma tendência da maioria dos países da União Europeia, tem demonstrado importantes avanços que colaboram na construção de processos e espaços mais democráticos, especialmente, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Documentos internacionais e nacionais também apontam caminhos que evidenciam uma preocupação crescente com a gestão adequada dos recursos hídricos. Observa-se que, em muitos casos, propõem-se processos de governança hídrica que contemplem a fluência da informação, a efetiva participação e a adequada e eficaz gestão de conflitos. O desafio diz respeito à efetivação da legislação e dos documentos no sentido de promover um processo de governança material e não somente formal.

Diante do exposto, propõe-se pensar os processos de governança hídrica a partir de três dimensões, eleitas como centrais a partir das análises teóricas realizadas, que se organizam como categorias de análise: informação, participação e gestão de conflitos, a fim de analisar como elas emergem das legislações e documentos internacionais, nacionais, estaduais e locais (comitê de bacia). Entende-se que não há como ocorrer processos legítimos de governança sem que esteja garantido aos atores envolvidos o direito à informação referente àquilo que se quer debater. Tampouco, haverá sucesso nesse processo, se não ocorrer a efetiva participação daqueles que fazem parte dos Comitês. Na gestão de conflitos, a situação é semelhante, pois, uma vez garantidos os pressupostos do direito à informação e à participação, a gestão passa a ser mais democrática e voltada aos interesses coletivos.

É importante, então, verificar como as dimensões da governança hídrica estão contempladas nas legislações e nos documentos já mencionados. Para além dos estudos teóricos, foi realizado um estudo de caso do Comitê Taquari-Antas, que

permitiu um foco micro, uma espécie de *zoom* da realidade social local. As seguintes questões apoiaram esta pesquisa:

- Como as legislações e documentos da sociedade civil da União Europeia, da América Latina/Mercosul, do Brasil e do RS contemplam os elementos da governança hídrica, investigados: informação, participação e gestão de conflitos?
- Os processos de governança hídrica no RS e no Comitê de Gerenciamento da Bacia Taquari-Antas nas dimensões referentes à informação, participação e gestão de conflitos seguem as orientações contidas nas legislações e nos documentos?
- Como o processo de governança hídrica que emerge do Comitê Taquari-Antas se articula com os pressupostos legais e documentos da sociedade civil?

Observações esporádicas orientaram a elaboração das seguintes hipóteses em relação às questões levantadas:

- a) A legislação apresenta um caráter estrutural que contempla em parte as dimensões da governança hídrica desenvolvidas. A legislação evidencia uma abordagem positivista do tema. Já os documentos da sociedade civil retratam e mencionam mais detalhada e frequentemente estes elementos, sinalizando a tendência de que nos documentos da sociedade civil estejam contemplados com mais efetividade processos de governança hídrica, inclusive na própria elaboração dos documentos.
- b) No RS e também no Comitê Taquari-Antas, os processos de governança ainda são incipientes; muito se precisa avançar para que as informações fluam sistematicamente para que, em consequência, os membros participem mais e se proponham soluções mais consensuais para os conflitos que se apresentam.
- c) No Comitê Taquari-Antas, a tendência é seguir o formato apresentado pela legislação, especialmente no *modus operandi* das reuniões ordinárias. Há um

apego à metodologia imposta, o que pode ser atribuído, em parte, às limitações orgânico/ institucionais que o Comitê enfrenta.

Com base na problemática exposta e nas hipóteses levantadas, o objetivo geral do estudo foi o de investigar as dimensões da governança hídrica no âmbito do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas brasileiras.

Como objetivos específicos, propôs-se:

- a) Caracterizar modelos de gestão de recursos hídricos nos contextos: europeu, latino-americano, brasileiro, gaúcho e, especificamente, no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas.
- b) Examinar a legislação e os documentos pertinentes aos recursos hídricos, especialmente, no que tange às três dimensões da governança: informação, participação e gestão de conflitos.
- c) Verificar a avaliação dos presidentes e vice-presidentes dos Comitês de Bacias Hidrográficas do RS acerca de questões relacionadas à governança hídrica, com base nas categorias de análise: informação, participação e gestão de conflitos.
- d) Verificar como os processos de governança emergem no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, a partir da perspectiva tridimensional proposta (informação, participação, gestão de conflitos), tendo como base a triangulação da análise documental e legislativa e do estudo de caso.
- e) Apontar elementos para o aprimoramento do processo de governança na gestão dos Comitês de Bacias Hidrográficas brasileiros.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho foi estruturado em seis capítulos. O primeiro refere-se a esta breve introdução ao tema, para uma contextualização inicial. No segundo capítulo, descreve-se o método utilizado, bem como, apresenta-se o Comitê da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, objeto do estudo de caso.



O estudo é interdisciplinar, qualitativo, bibliográfico, documental. Envolve um estudo de caso que abrange pesquisa de campo com observação direta, aplicação de questionários e entrevistas. Foram acompanhadas as reuniões do Comitê Taquari-Antas, no período de agosto de 2014 a dezembro de 2015. Também foram aplicados questionários aos gestores dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica do RS (presidentes e vice-presidentes) e aos representantes de cada categoria do Comitê Taquari-Antas. Por fim, foram entrevistados representantes do Comitê Taquari-Antas (o mais ativo de cada categoria) e seus gestores, a fim de refinar e aprofundar a pesquisa.

No terceiro capítulo, apresenta-se um estudo sobre o conceito de governança, envolvendo aspectos conceituais da governança ambiental, com enfoque mais aprofundado na governança hídrica, além de justificar as dimensões que compõem a governança e foram alvo da presente investigação. O capítulo 4 aborda a gestão de recursos hídricos, partindo do contexto global para chegar ao local, abrangendo a União Europeia, a América Latina, o Brasil, o RS e o Comitê Taquari-Antas, com foco nas principais legislações e documentos da sociedade civil acerca do tema.

O capítulo 5 detalha as dimensões de análise eleitas: informação, participação e gestão de conflitos. Apresentam-se os pressupostos teóricos e legais, o surgimento do tema nos Comitês do RS e, com mais profundidade, no Comitê Taquari-Antas, por meio da aplicação de questionários, observações nas reuniões e realização de entrevistas em profundidade. Em cada subcapítulo, realiza-se uma discussão parcial dos resultados referentes àquela categoria.

No capítulo 6, discutem-se os resultados finais, fazendo uma análise conjunta das três categorias pesquisadas no capítulo 5, em cotejo com os aspectos conceituais de governança abordados no capítulo 3. Por fim, no capítulo 7, nas considerações finais, se apresentam-se propostas ou contribuições para o aprimoramento do processo de governança na gestão dos Comitês de Bacias Hidrográficas brasileiros.

## 2 MÉTODO

O estudo, que é interdisciplinar e qualitativo, abrangeu pesquisa bibliográfica e documental, além de um estudo de caso, que incluiu pesquisa de campo baseada na observação direta, aplicação de questionários abertos a dois grupos que atuam em Comitês de Bacias Hidrográficas e de entrevistas semiestruturadas.

A problemática ambiental e sua relação com a gestão hídrica é um campo privilegiado para refletir sobre as inter-relações sociedade-natureza, razão pela qual demanda uma abordagem holística e um método interdisciplinar, que permitam a integração das ciências da natureza e da sociedade, bem como, a integração das esferas do ideal e do material, da economia, das legislações, da tecnologia e da cultura. Becker (2007) salienta que quando se analisa um conjunto social, deve-se estar atento ao seu caráter orgânico, procurando todas as conexões que contribuam para o resultado que se busca, *“vendo como eles se afetam mutuamente cada um, criando as condições para que os outros operem”* (BECKER, 2007, p. 66).

Ver a sociedade como um todo não é em si mesmo um truque analítico, mas apenas uma advertência geral para se prestar atenção a todas as coisas conectadas em que estamos interessados. A concepção da sociedade como organismo funciona bastante bem quando queremos reconhecer a variação independente de subsistemas inteiros de fenômenos que não são nem totalmente desvinculados nem relacionados de algum modo profundamente determinístico e dar espaço para ela em nossa análise (BECKER, 2007, p. 68).

A noção de interdisciplinaridade se aplica tanto a uma prática multidisciplinar, como ao diálogo entre saberes que permeia as práticas. Leff (2000) defende que a interdisciplinaridade é necessária para evitar o fracionamento e a superespecialização do conhecimento. A complexidade ambiental reclama pontos de vista diferentes e complementares acerca de um problema, de uma realidade; por

isso, a necessidade de um rompimento epistemológico que contemple esta complexidade através de um estudo interdisciplinar.

A opção pela pesquisa qualitativa, que se fundamenta nas práticas desenvolvidas pelos antropólogos e nos estudos dos sociólogos sobre a vida em comunidade, se justifica na medida em que possibilita que o investigador atue no meio concreto, na realidade cultural viva. Nas pesquisas qualitativas, o investigador deve ter em mente a necessidade de flexibilidade da ação investigativa.

Numa pesquisa qualitativa, é importante demonstrar o processo que conduziu as conclusões alcançadas, a fim de deixar claras as operações àqueles que não participaram da pesquisa, por meio de uma descrição explícita e sistemática de todas as etapas do processo, que vai desde a seleção e definição dos problemas até os resultados finais que fundamentam as conclusões. Becker (1999) nomeia este processo de “*história natural*” das conclusões. Para ele, este método permite que outros estudiosos acompanhem os detalhes da análise realizada, bem como, verifiquem como e em que bases o pesquisador chegou às suas conclusões, oportunizando assim a outros pesquisadores fazerem seus próprios julgamentos quanto à adequação da prova e ao grau de confiança a ser atribuído à pesquisa. O presente estudo foi desenvolvido em cinco grandes etapas (QUADRO 1), sendo delineado para cada objetivo proposto o caminho a ser percorrido para atingi-lo:

<b>Etapas</b>	<b>Objetivo específico</b>	<b>Instrumento metodológico</b>
1	a) Caracterizar modelos de gestão de recursos hídricos nos contextos: europeu, latino-americano, brasileiro, gaúcho e no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas.	Pesquisa bibliográfica
2	b) Examinar a legislação e documentos pertinentes aos recursos hídricos, especialmente, no que tange às três dimensões da governança: informação, participação e gestão de conflitos.	Pesquisa documental
3	c) Verificar a avaliação dos presidentes e vice-presidentes dos Comitês de Bacias Hidrográficas do RS acerca de questões relacionadas à governança hídrica, tomando-se como base as categorias de análise: informação, participação e gestão de conflitos.	Aplicação de questionários

4	d) Verificar como os processos de governança emergem no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, a partir de uma análise tridimensional proposta (informação, participação, gestão de conflitos), tendo como base a triangulação da análise documental e legislativa e o estudo de caso.	Estudo de caso: -Aplicação de questionários; -Observação direta; -Entrevistas em profundidade;
5	e) Apontar elementos para o aprimoramento do processo de governança na gestão dos Comitês de Bacias Hidrográficas brasileiros.	Triangulação das etapas 1x2x3x4

Quadro 1: Indicativo-síntese das etapas, objetivos e instrumentos metodológicos percorridos.

Fonte: Da autora.

#### a) Etapa 1

Inicialmente, realizou-se pesquisa bibliográfica em livros, teses, dissertações e artigos científicos sobre o tema, envolvendo aspectos relacionados aos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, aos conceitos de governança, governança hídrica e, especialmente, em relação às dimensões eleitas, informação, participação e gestão de conflitos numa abordagem interdisciplinar.

#### b) Etapa 2

Também se realizou uma pesquisa documental, que, segundo Gil (2012), se assemelha à pesquisa bibliográfica. Baseia-se, principalmente, em fontes ainda não organizadas, no caso, tratamento analítico e publicação específica, ou que ainda podem ser reelaboradas de acordo com os objetivos da pesquisa. No presente trabalho, a pesquisa documental debruçou-se sobre legislações e documentos elaborados pela sociedade civil, relacionados aos recursos hídricos, sua governança e categorias eleitas: informação, participação e gestão de conflitos, nos âmbitos internacional (União Europeia, América Latina e MERCOSUL), nacional, estadual e local, neste caso, o Comitê de Gerenciamento da Bacia Taquari-Antas, conforme se observa no Quadro 2:

<b>Âmbito</b>	<b>Documentos e Tratados</b>	<b>Normas/legislação</b>
Global	Agenda 21	_____
União Europeia	Diretiva-Quadro da Água Documento de Referência 7	_____
América Latina	Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL	_____
Brasil	Plano Nacional de Recursos Hídricos Pacto Nacional pela Gestão das Águas	- Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988; - Lei nº 9433, de 08 de janeiro de 1997.
RS	Plano Estadual de Recursos Hídricos	- Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 3 de outubro de 1989; - Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994.
Comitê de Gerenciamento da Bacia Taquari-Antas	Plano de bacia (Fases concluídas A e B)	Regimento interno

Quadro 2 – Documentos de análise para as categorias da governança - informação, participação e gestão de conflitos  
Fonte: Da autora.

### c) Etapa 3

Para obter um detalhamento mais preciso e completo de dados, bem como, um panorama estadual sobre o objeto de estudo, foi enviado um questionário aos 24 presidentes e vice-presidentes de Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas do RS<sup>3</sup>. Este questionário permitiu situar o Comitê Taquari-Antas num contexto maior, o estadual. As questões, fechadas e abertas, possibilitaram aos respondentes, ampla liberdade para a formulação das próprias respostas.

Os questionários foram elaborados com base em pesquisa documental, realizada na legislação e nos documentos referentes à gestão hídrica, como também, com base em pesquisa bibliográfica com foco em discussões de teóricos da área, bem como, em resultados de teses acerca do tema.

<sup>3</sup> Existem 25 Comitês no RS, porém, à época da realização da pesquisa, um Comitê não tinha diretoria constituída. Assim, o material foi enviado a 24 presidentes e vice-presidentes dos Comitês.

Os questionários foram enviados através de correspondência eletrônica, primeiramente, por intermédio da presidente do Fórum Gaúcho de Comitês, sra. Valéria Borges Vaz. Após este encaminhamento, a própria pesquisadora enviou o material, nominal e individualmente, também, por correspondência eletrônica. O primeiro encaminhamento foi em 09.07.2015; e o último, no dia 15.10.2015, totalizando seis correspondências eletrônicas.

De um universo de 24 Comitês convidados (presidentes e vices), obtiveram-se 23 questionários respondidos e duas justificativas no sentido de que não havia condições de responder. Destes, 16 são de presidentes e 7 são de vice-presidentes. Dezoito Comitês, de alguma forma, participaram da pesquisa, seja através do presidente, seja através do vice, e, em alguns casos, ambos participaram. Seis não participaram de nenhuma forma. Cinco comitês participaram com o presidente e o vice. Num deles, o presidente respondeu e noutro o vice justificou. Em dez Comitês, somente o presidente respondeu. Num Comitê, somente o vice respondeu.

A vantagem do questionário nesta pesquisa é que ele possibilitou atingir um grande número de pessoas, geograficamente distantes. O envio por correspondência eletrônica também foi um facilitador do processo, pois permitiu que os entrevistados respondessem quando fosse mais conveniente, além de não expor os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistador, conforme pondera Gil (2012), que define o questionário como a *“técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações [...]”* (p. 121).

As questões formuladas buscaram perceber aspectos relacionados aos processos de governança que ocorrem nos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas do RS, mais especificamente, no que tange às dimensões da informação, participação e gestão de conflitos (APÊNDICE A). O Quadro 3 apresenta os elementos de cada dimensão que guiou/balizou a elaboração dos questionários:

<b>GOVERNANÇA</b>	<b>Dimensões da governança em análise</b>	<b>Elementos a serem investigadas</b>
	INFORMAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- informação para a comunidade externa;</li> <li>- o responsável pela informação e pelas orientações técnicas;</li> <li>- informação sobre temas em votação;</li> <li>- fontes de informação dos membros;</li> <li>- profundidade da discussão;</li> <li>- a compreensão satisfatória, ou não, da informação disponibilizada aos participantes dos colegiados.</li> </ul>
	PARTICIPAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- caracterização dos membros;</li> <li>- influência do gestor sobre os membros;</li> <li>- percepção da participação dos membros;</li> <li>- quórum nas reuniões;</li> <li>- número de manifestações dos membros;</li> <li>- participação de não membros;</li> <li>- a existência de campanhas institucionais de formação, incentivando a participação no sistema.</li> </ul>
	GESTÃO DE CONFLITOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a identificação dos conflitos;</li> <li>- a relevância dos conflitos;</li> <li>- a natureza dos conflitos;</li> <li>- a gravidade dos conflitos;</li> <li>- formas de resolução dos conflitos.</li> </ul>

Quadro 3 - Categorias da governança, dimensões e elementos a serem investigados por meio dos questionários.

Fonte: Da autora.

Depois de redigido e antes de ser aplicado definitivamente, o questionário passou por uma prova preliminar com o objetivo de assegurar a validade e a precisão e evidenciar possíveis falhas na redação, tais como: complexidade das questões, imprecisão na redação, questões desnecessárias, constrangimento aos respondentes, exaustão, etc, elementos destacados por Gil (2012).

#### d) Etapa 4

A pesquisa contemplou um Estudo de Caso, que compreende uma pesquisa de campo com base na observação direta das reuniões do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, aplicação de questionários aos seus membros, além de entrevistas em profundidade, semiestruturadas, realizadas posteriormente, com os representantes de cada categoria do Comitê Taquari-Antas.

O estudo de caso foca o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, por ser o Comitê que atinge o maior número de municípios do RS (120), correspondendo a 9% do território gaúcho, além de ser o Comitê no qual o

Centro Universitário Univates está inserido por meio de pesquisas e grupos de estudos relacionados ao tema. O estudo de caso deve ser amplo e detalhado. O uso concomitante da observação, de questionários e de entrevistas permite uma interpretação abrangente do objeto de estudo, sob diferentes pontos de vista.

O objetivo de um estudo de caso é reunir o maior número de informações possíveis, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, a fim de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto. *“Através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística”* (GOLDENBERG, 2013, p. 34). Para que isso fosse possível, o Estudo de caso desdobrou-se em três momentos: observações diretas nas reuniões, aplicação de questionários e entrevistas em profundidade.

Ao longo de 18 meses, entre agosto de 2014 e dezembro de 2015, acompanhou-se direta e presencialmente as reuniões ordinárias do Comitê da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, que ocorrem mensalmente, na última sexta-feira de cada mês, em municípios diferentes. Durante este período, ocorreram 10 reuniões: três, em 2014; e sete, em 2015. Destas, 5 foram presididas pelo engenheiro agrônomo Daniel Schmitz. Numa dessas reuniões, ocorreu a eleição de novos membros e do novo presidente. Assim, 5 dessas reuniões foram presididas por Julio Salecker, eleito para o biênio 2015/2016. As cidades que sediaram as reuniões foram: Bento Gonçalves (3), Caxias do Sul (3), Garibaldi, Guaporé, Lajeado e Teutônia.

O acompanhamento das reuniões teve como principal objetivo entender melhor o funcionamento das reuniões, considerando aspectos objetivos e subjetivos; perceber de que forma flui a informação, como ocorre a participação dos membros, os conflitos existentes e como são geridos/superados, a fim de identificar elementos que pudessem ser cruzados com os demais dados pesquisados. A observação foi direta e assistemática, ou seja, espontânea, sem um roteiro pré-estabelecido.

A observação direta é um instrumento de coleta de dados que utiliza os sentidos para obter determinados aspectos da realidade investigada. Para Gil (2012), a principal vantagem desta técnica é que os fatos são percebidos diretamente, sem intermediação. Outra vantagem metodológica da observação direta é que ela permite um acompanhamento mais prolongado e minucioso das



situações, revelando seus significados para os indivíduos, o que nem sempre é percebido quando se aplicam somente questionários. Para o registro das observações, adotou-se a amostragem *ad libitum* (à vontade), na qual o observador anota o que é visível e potencialmente relevante.

Também foram aplicados questionários com os mesmos elementos, porém apenas com pequenas alterações, do aplicado aos presidentes dos Comitês de Bacias, aos representantes titulares e suplentes de cada categoria e aos presidentes do Comitê Taquari-Antas (CTA), no período entre 2014 a 2016 (APÊNDICE B).

Os membros do CTA foram convidados a responder ao questionário no período entre julho e setembro de 2015. O primeiro convite foi realizado presencialmente pela pesquisadora, numa reunião ordinária do Comitê, em junho de 2015. Após, foram refeitos convites individuais aos membros, em mais cinco ocasiões, por meio de correspondência eletrônica. Havia 55 membros empossados em maio de 2015, sendo 39 titulares e 16 suplentes. Do total de 55 membros, 26 responderam ao questionário.

Como se tratava de um período de transição decidiu-se enviar o questionário também aos membros que compuseram o Comitê até então, mas não foram reconduzidos aos cargos. 46 membros da composição anterior foram convidados a responder ao questionário. Destes, obteve-se um retorno de 11 questionários. Os resultados apresentados representam 37 questionários respondidos (26 da composição 2015/2016 e 11 da composição 2013/2014), de um universo de 101 convites realizados (55 da composição atual e 46 da composição anterior).

Quando possível, foi aplicado o método quantitativo aos questionários, tanto aos dirigidos aos gestores dos Comitês do RS, como aos enviados aos membros do CTA. Nos questionamentos abertos e com possibilidade de justificar a resposta, foi realizada uma análise qualitativa. As respostas de cada questão eram agrupadas e, a partir daí, realizava-se uma nova leitura e a síntese, bem como, reconstruía-se a resposta, a partir de uma análise da preponderância do conteúdo da resposta. Depois, o texto foi novamente reescrito, adequando-o a um texto científico/formal, além de se construírem gráficos e tabelas quando considerado pertinente. Os trechos mais significativos e que melhor expressassem a opinião da maioria foram

selecionados para citação direta a título de ilustração e/ou ênfase necessária. Os gestores dos Comitês do RS que participaram da pesquisa foram nomeados “Gestor”, seguido de numeração arábica: Gestor 1, Gestor 2, Gestor 3, Gestor 4, sucessivamente. Os membros respondentes dos questionários do Comitê Taquari-Antas foram indicados como “Respondente”, também seguidos pela numeração arábica: Respondente 1, Respondente 2, Respondente 3, Respondente 4, etc.

A fim de aprofundar ainda mais o estudo de caso, realizaram-se entrevistas com um representante de cada categoria do Comitê Taquari-Antas e também com os gestores do período 2015/2016. Nas entrevistas, buscou-se aprofundar aspectos contemplados no questionário, como também foram formuladas perguntas mais específicas, relacionadas à governança e às suas dimensões. A estrutura da entrevista teve como base o resultado das respostas do questionário aplicado aos presidentes dos Comitês e aos representantes das categorias do Comitê Taquari-Antas (APÊNDICE C).

Muitos autores afirmam que a entrevista é a técnica de excelência na investigação social. Gil (2012, p. 109) conceitua a entrevista “*como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação*” (p. 109). Apresenta-se como uma forma de interação social, um diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

A entrevista, ainda segundo Gil (2012), apresenta inúmeras vantagens, entre as quais citam-se as seguintes: possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social; é muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano; os dados obtidos são suscetíveis de classificação e de quantificação; possibilita a obtenção de maior número de respostas, pois é mais difícil a pessoa negar-se a ser entrevistada; oferece flexibilidade muito maior, pois o entrevistador pode esclarecer o significado das perguntas.

Embora a entrevista apresente inúmeras vantagens, o pesquisador precisa estar atento à objetividade das respostas. Becker (1999), preocupado com a questão, comenta que os pesquisadores podem induzir os dados com respostas imaginárias, escolhendo apenas evidências que lhes são convenientes, o que

permite que a parcialidade afete os dados coletados. Essa reflexão se faz necessária, a fim de que o pesquisador tenha consciência da sua parcialidade e da sua posição.

Outro ponto a ser observado ao realizar entrevistas diz respeito à parcialidade do pesquisador ao tratar da hierarquia de credibilidade dos informantes. Becker (1999) menciona que, muitas vezes, são entrevistados os que estão em níveis superiores de uma organização, que parecem “*saber mais*” sobre o assunto pesquisado, do que aqueles que estão em níveis inferiores. O autor sugere que, para evitar a parcialidade, convém entrevistar todos os envolvidos e comparar as versões dos superiores com a dos subordinados, evitando, de forma consciente, ficar a favor de um ou de outro lado.

Por isso, optou-se por entrevistar um representante de cada categoria do Comitê a fim de obter posicionamentos de diferentes setores representados, além do dos gestores. O representante escolhido foi o que demonstrou maior envolvimento ao responder aos questionários e que se colocou como protagonista nas reuniões. Partiu-se do pressuposto de que respostas mais longas contribuem mais e melhor para a compreensão do problema de pesquisa, bem como, podem demonstrar um grau maior de envolvimento com a questão. Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, ou seja, as que possibilitassem o acréscimo de perguntas ao roteiro prévio à medida que surgissem novos aspectos a serem elucidados.

A entrevista semiestruturada parte de questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogações, fruto de novas hipóteses que vão surgindo ao receber as respostas do informante. “*Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa*” (TRIVIÑOS, 2011, p. 146).

Quinze membros foram convidados a participar das entrevistas, um de cada categoria, incluindo gestores, dos quais catorze aceitaram prontamente o convite. As entrevistas foram realizadas nos locais, datas e horários indicados pelos entrevistados, o que gerou a visita a dez municípios no período entre maio e agosto de 2016, dos quais oito são integrantes da Bacia Taquari-Antas.

Feitas as entrevistas, elas foram integralmente degravadas, totalizando aproximadamente 25 horas de falas, o que gerou um documento de cerca de 200 páginas. A análise foi feita com base nas categorias: informação, participação e gestão de conflitos. Também foram incluídos alguns aspectos gerais que emergiram sobre governança.

A análise foi iniciada por questionamento realizado na entrevista. Para a interpretação dos dados qualitativos, procedeu-se à análise textual (MORAES, 2005), que compreende a leitura rigorosa e aprofundada das respostas para descrevê-las e interpretá-las. Por exemplo: foram examinadas todas as respostas fornecidas ao questionamento nº 1, destacando-se os trechos mais significativos, a fim de verificar as semelhanças e diferenças. As ideias semelhantes foram agrupadas, construindo-se assim um novo texto que sintetizasse a essência do que fora perguntado (qualitativamente e quantitativamente). Chegou-se assim a um texto único, porém com a identificação e a separação dos enunciados que o compõem, de acordo com os objetivos e categorias do estudo, que haviam sido definidos *a priori*. Formatou-se assim um novo texto, selecionando trechos significativos para citação direta ou indireta e adequando-o a uma linguagem científica. Os participantes foram nomeados como “*Entrevistado*”, seguido da numeração arábica: Entrevistado 1, Entrevistado 2, Entrevistado 3, Entrevistado 4, e assim, sucessivamente.

Com base neste texto, realizou-se a categorização, a fim de produzir uma ordem a partir do material coletado nas entrevistas. A categorização é um processo de classificação das unidades de análise produzidas a partir do *corpus*, explica Moraes (2005). Com base nessa ordem constrói-se a estrutura de compreensão e de explicação dos fenômenos investigados. Após, os resultados obtidos nas observações e nos questionários foram reunidos com os das entrevistas, no intuito de obter um texto mais coeso, compreensível e sintético. Neste momento, foram construídos esquemas que representam a síntese dos principais aspectos observados no estudo de caso em relação à categoria em análise.

Em seguida, realizou-se uma releitura do texto das observações das reuniões e dos resultados dos questionários, a fim de avançar na discussão parcial dos resultados por categoria. Nessa etapa, buscou-se cotejar a síntese do estudo empírico (questionários, reuniões e entrevistas) com o estudo teórico e documental

realizado sobre o tema nos capítulos anteriores. Essa fase da interpretação demandou perspicácia e acuidade, tendo em vista a complexidade da tarefa, que exigia a análise simultânea e comparativa de construções textuais complexas, uma vez que interpretar é estabelecer pontes entre as descrições e as teorias que servem de base para a pesquisa (MORAES, 2005).

A análise e a interpretação dos dados obtidos, baseadas em análise qualitativa de dados, seguiram as etapas apresentadas por Gil (2012): redução, apresentação e conclusão/verificação. A redução contemplou o processo de seleção e a posterior simplificação dos dados que aparecem nas discussões parciais, coletados através da observação, dos questionários e das entrevistas. Este trabalho envolveu seleção, focalização, simplificação, abstração e a transformação dos dados originais em sumários organizados de acordo com os temas definidos nos objetivos da pesquisa<sup>4</sup>.

Quanto à apresentação, procedeu-se à organização dos dados selecionados de tal maneira que possibilitasse uma análise sistemática das inter-relações e das semelhanças e diferenças. Essa apresentação se constituiu de reescrita de textos, diagramas, gráficos e matrizes, que melhor expressaram os resultados obtidos e que permitiram uma nova maneira de organizar e analisar as informações. Nesta fase, foram descobertas categorias de análise importantes que vão além das inicialmente apresentadas.

Num conceito clássico, a interpretação de dados é entendida como um processo que sucede à análise; no entanto, entende-se que os dois processos estejam intimamente ligados. Na interpretação, busca-se obter um sentido mais amplo dos dados analisados, relacionando-os aos conhecimentos disponíveis, derivados das teorias. Na interpretação de dados, Gil (2012) sustenta que o pesquisador precisa ir além da leitura, a fim de integrá-los num universo mais amplo no qual poderão ter algum sentido.

Esse universo mais amplo, segundo o autor, seria o dos fundamentos teóricos da pesquisa e o dos conhecimentos já acumulados em torno das questões

---

<sup>4</sup> Nesta etapa é importante tomar decisões acerca da maneira como codificar as categorias, agrupá-las e organizá-las para que as conclusões se tornem razoavelmente construídas e verificáveis (GIL, 2012, p. 175).

abordadas. As teorias são fundamentais para o estabelecimento de generalizações empíricas e sistemas de relações entre proposições. *“Mediante o auxílio de uma teoria pode-se verificar que por trás dos dados existe uma série complexa de informações, um grupo de suposições sobre o efeito dos fatores sociais no comportamento e um sistema de proposições sobre a atuação de cada grupo”* (GIL, 2012, p. 179).

O método sustentado por Geertz (1989) para uma análise interpretativa de base antropológica é a descrição densa, também chamada de descrição etnográfica. A etnografia, feita através da descrição densa, permite perceber as particularidades ou miudezas: *“ela é interpretativa; o que ela interpreta é o fluxo do discurso social e a interpretação envolvida consiste em tentar salvar o ‘dito’ num tal discurso da sua possibilidade de extinguir-se e fixá-lo em formas pesquisáveis [...] ela é microscópica”* (GEERTZ, 1989, p. 31). Somente a descrição densa permitiria distinguir, de acordo com o exemplo citado, os *“tiques nervosos, as piscadelas por conspiração com um amigo, as piscadelas por imitação e as piscadelas ensaiadas”* (p. 05).

Segundo a opinião dos livros-textos, praticar a etnografia é estabelecer relações, selecionar informantes, transcrever textos, levantar genealogias, mapear campos, manter um diário, e assim por diante. Mas não são essas coisas, as técnicas e os processos determinados, que definem o empreendimento. O que o define é o tipo de esforço intelectual que ele representa: um risco elaborado para uma “descrição densa”, tomando emprestada uma noção de Gilbert Ryle (GEERTZ, 1989, p. 04).

A distinção é estabelecida mediante o sentido impresso pelo indivíduo, na medida em que é compartilhado e compreensível pelos demais. O etnógrafo só pode captar as diferenças de significado buscando o *“ponto de vista dos nativos”* (GEERTZ, 1989), aspecto que se valorizou neste estudo a partir da observação das reuniões e das entrevistas semiestruturadas.

Aspecto relevante da etnografia, levantado por Geertz (1989), refere-se ao registro do discurso social, ou seja, como o etnógrafo realiza o manejo desse registro, transformando acontecimentos passados em relatos que podem ser novamente consultados pelos próprios estudos feitos pelo autor. Destaca, também, que estudos e pesquisas antropológicos são pontos de partida para outras pesquisas. Acrescenta, ainda, que a etnografia deve ser mais interpretativa do que

observadora, pois o etnógrafo observa, registra e analisa. Segundo Geertz (1989), a situação integra o conhecimento, pois a produção do sentido se dá em situação, sendo necessário valorizá-la nas análises. Para o autor:

Na busca das tartarugas demasiado profundas, está sempre presente o perigo de que a análise cultural perca contato com as superfícies duras da vida – com as realidades estratificadoras políticas e econômicas, dentro das quais os homens são reprimidos em todos os lugares - e com as necessidades biológicas e físicas sobre as quais repousam essas superfícies (GEERTZ, 1989, p. 21).

Num resultado etnográfico, deve ser observado o conhecimento adicional que brota dos resultados, sua capacidade de levar a explicações que, cruzando com outras explicações de outras matérias, ampliam suas implicações e aprofundam seu domínio, explica Geertz (1989). Becker (2007), numa análise sobre pesquisa etnográfica e verificação de resultados, diz que *“precisamos, portanto, de formas de expandir o alcance de nosso pensamento, de ver o que mais poderíamos estar pensando e perguntando, de aumentar a capacidade de nossas ideias lidarem com a diversidade do que se passa no mundo”* (BECKER, 2007, p. 25).

Considerando essas premissas, buscou-se realizar o tratamento de dados, apoiado nos argumentos trazidos por esses autores, tendo o cuidado de visualizar as culturas e situações concretas de modo denso, mas não a tal ponto que se perdesse a noção do que está na *“superfície”*. A pesquisa qualitativa em ciências sociais possibilita a compreensão de significados por meio da descrição densa dos fenômenos estudados em seus contextos. Goldenberg (2013) explica que a quantidade é substituída pela intensidade, pela imersão profunda, que pode ocorrer com a observação por um longo período de tempo, com entrevistas em profundidade, por meio da análise de diferentes fontes que possam ser cruzadas, atingindo níveis de compreensão que não seriam alcançados na pesquisa quantitativa. Deste modo agimos, inspirados pelas leituras sobre etnografia.

#### e) Etapa 5

Na discussão final dos resultados, propostas e contribuições, a análise contemplou a triangulação dos resultados parciais obtidos, em cotejo com os conceitos teóricos e documentos sobre governança, a fim de verificar em que medida ocorrem processos de governança no CTA. Nessa etapa, buscou-se construir pontes entre os resultados analíticos com os referenciais teóricos

assumidos *a priori*, o que implicou o aprofundamento e a complementação das teorias assumidas. Numa segunda fase, a interpretação dos resultados embasou-se em teorias emergentes da própria análise, representadas pela estrutura de categoria construída, o que permitiu construir um conceito de governança hídrica a partir de quatro pilares. Buscou-se, deste modo, contribuir para o aprimoramento do processo de governança hídrica na gestão dos comitês de bacias hidrográficas brasileiras.

Destaca-se a carência de informações enfrentada por esta pesquisadora, que, apesar de ampla pesquisa bibliográfica e documental específica sobre o tema, ao observar as reuniões, deparava-se com diversas dúvidas em relação aos temas tratados. Embora se buscasse um aprofundamento posterior às reuniões, a temática, em alguns momentos, era complexa. Além disso, o site do Comitê esteve desativado até o momento da escrita final deste texto, o que dificultava o acesso às informações do Comitê a esta pesquisadora. Ainda, o retorno das informações solicitadas pela Secretaria Executiva era demorado.

## **2.1 O Estudo de Caso: o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**

Conforme já descrito, a presente pesquisa contempla um estudo de caso do Comitê Taquari-Antas (CTA). Entende-se que seja necessário realizar uma breve contextualização da região e do referido Comitê.

O Rio que dá nome à Bacia nasce no extremo leste da Bacia com a denominação de Rio das Antas, nome que o acompanha até a foz do Rio Carreiro, quando passa a denominar-se Taquari, que desemboca no Rio Jacuí. Possui uma extensão de 546 km desde as nascentes até a foz. Ao longo de 359 km é denominado de Rio das Antas e de Rio Taquari, nos restantes 187 km. Abrangendo 120 municípios<sup>5</sup>, a Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, localizada no Rio Grande do

---

<sup>5</sup> Água Santa, André da Rocha, Anta Gorda, Antônio Prado, Arroio do Meio, Arvorezinha, Barão, Barros Cassal, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Bom Jesus, Bom Retiro do Sul, Boqueirão do Leão, Brochier, Camargo, Cambará do Sul, Campestre da Serra, Canudos do Vale, Capão Bonito do Sul, Capitão, Carlos Barbosa, Casca, Caseiros, Caxias do Sul, Ciríaco, Colinas, Coqueiro Baixo, Coronel Pilar, Cotiporã, Cruzeiro do Sul, David Canabarro, Dois Lajeados, Doutor Ricardo, Encantado, Esmeralda, Estrela, Fagundes Varela, Farroupilha, Fazenda Vilanova, Flores da Cunha, Fontoura Xavier, Forquetinha, Garibaldi, General Câmara, Gentil, Guabiju, Guaporé, Ibiraiaras, Ibirapuitã, Ilópolis, Imigrante, Ipê, Itapuca, Jaquirana, Lagoa Vermelha, Lajeado, Maratá, Marau,



Sul, é a maior do Brasil em número de municípios. Ocupa uma área de drenagem de 26,4 mil km<sup>2</sup> onde reside uma população estimada em 1.200.000 de habitantes. Os principais afluentes na margem esquerda são os rios, Camisas, Tainhas e Lajeado Grande; na margem direita, os rios Quebra-Dentes, da Prata, Carreiro, Guaporé, Forqueta e Taquari-Mirim (RIO GRANDE DO SUL, texto digital).

Em 8 de junho de 1998, foi criado o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas (FIGURA 1), por meio do Decreto Estadual nº 38.558, sendo parte integrante do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, de acordo com o Decreto Estadual 37.034, de 21 de novembro de 1996. Este foi o marco legal de criação do Comitê, mas, para chegar a este marco oficial, um longo caminho foi percorrido. Conforme Cánepa, Zorzi e Grassi Neto (2011), o processo passou por cinco fases: sensibilização, mobilização, organização, institucionalização e instalação.

Destinada a despertar o interesse da sociedade e a reunir entidades e instituições, em 1995, ocorreu a fase da sensibilização, explicam os referidos autores. A mobilização, que ocorreu em 1996, teve como principais objetivos, conhecer a Política de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul e aprofundar os conhecimentos sobre a Bacia Taquari-Antas. Em 1997, ocorreu a organização, quando foram identificados os usuários e segmentos da população, bem como, houve a formatação inicial do Comitê.

---

Marques de Souza, Mato Castelhana, Mato Leitão, Montauri, Monte Alegre dos Campos, Monte Belo do Sul, Montenegro, Muçum, Muitos Capões, Muliterno, Nova Alvorada, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Bréscia, Nova Pádua, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Paraí, Passo do Sobrado Passo Fundo, Paverama, Pinto Bandeira, Poço das Antas, Pouso Novo, Progresso, Protásio Alves, Putinga, Relvado, Roca Sales, Salvador do Sul, Santa Clara do Sul, Santa Cruz do Sul, Santa Tereza, Santo Antônio do Palma, São Domingos do Sul, São Francisco de Paula, São Jorge, São José do Herval, São José dos Ausentes, São Marcos, São Pedro da Serra, São Valentim do Sul, Serafina Corrêa, Sério, Sinimbu, Soledade, Tabaí, Taquari, Teutônia, Travesseiro, Triunfo, União da Serra, Vacaria, Vale Verde, Vanini, Venâncio Aires, Veranópolis, Vespasiano Correa, Vila Flores, Vila Maria, Vista Alegre do Prata e Westfália.

# Localização da Bacia Hidrográfica dos rios Taquari-Antas

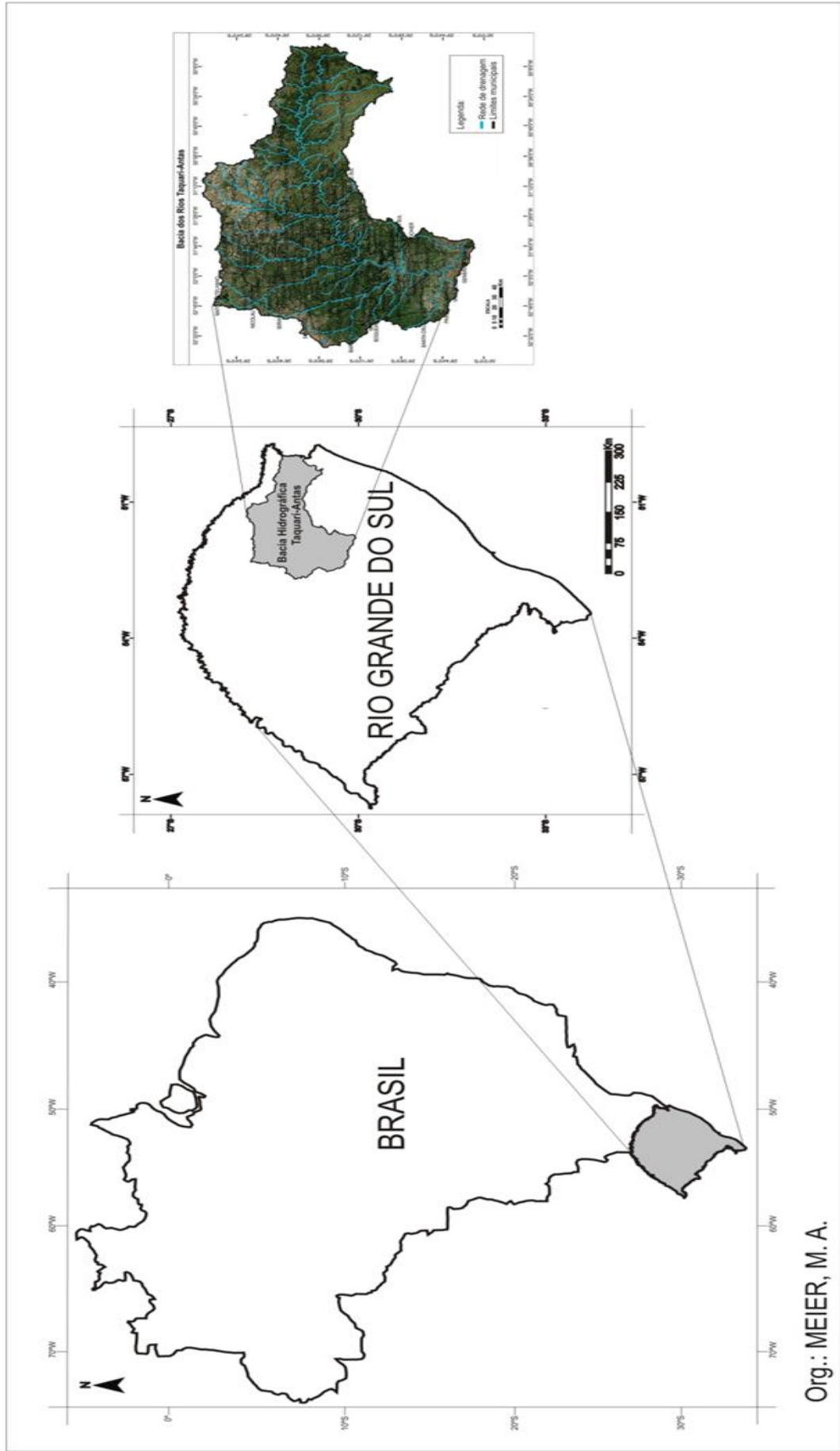


Figura 1: Localização da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas  
Fonte: Meier (2016)

A institucionalização foi no biênio 1997-1998, quando se buscou formalizar a existência do Comitê, o que culminou com a instalação em julho de 1998. Com o Decreto 38.558, de 08 de julho de 1998, foi criado o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, ano em que também ocorreram as primeiras reuniões, conforme apontam Cánepa, Zorzi e Grassi Neto (2011). Foi criado um grupo de trabalho, que se reuniu inúmeras vezes, inicialmente na cidade de Garibaldi, escolhida pela sua posição geográfica, por ficar no “*meio do caminho*”, explica Zorzi<sup>6</sup> (apud Ferri e Togni, 2012).

Nós começamos um grupo de ignorantes, no bom sentido da palavra. Praticamente nenhum de nós sabia o que era uma Bacia, o que era um usuário de água, o que eram os componentes tripartites: o estado, os usuários e a população. [...] nós conseguimos com muito diálogo, chegar a um entendimento que não era possível ter dois Comitês, o Comitê do Taquari e o Comitê do Antas [...], pois como disse um dos integrantes do ex-Comitê Taquari: “Com é que nós vamos ficar de fora do Comitê Antas, se tudo que nós temos aqui são vocês que mandam de lá”. Assim nós começamos a compreender o que é um Comitê (ZORZI apud FERRI E TOGNI, 2012).

Zorzi salienta que uma das funções básicas do Comitê é ser um órgão de representação e de participação. “*Mas eu sempre acreditei, e tenho convicção acadêmica e científica, que não existe representação sem participação [...] E a representação se faz através da participação*” (ZORZI apud FERRI e TOGNI, 2012).

Seguindo essa diretriz de representação e de representatividade, estava instituído o Comitê, que ficou regulamentado no seu regimento:

Art. 3º O Comitê de gerenciamento da Bacia Hidrográfica do rio Taquari/Antas terá como membros as entidades ou organismos representativos dos usuários da água, da população da bacia e dos órgãos da administração direta, estadual e federal, relacionados com recursos hídricos, conforme os artigos 13 e 14 da lei Estadual nº 10.350/1994.

Parágrafo Único: os integrantes do Comitê deverão ter plenos poderes de representação dos órgãos ou entidades de origem, conforme dispõe o artigo 17 da Lei Estadual 10.350/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Ferri e Togni (2012) salientam também a participação ativa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), pois, muitas vezes, os interesses e as

---

<sup>6</sup> Informações orais prestadas por Zorzi na obra de FERRI e TOGNI.

preocupações são semelhantes, além da participação da Fundação Vale do Taquari de Desenvolvimento Social (FUVATES) e da Fundação Universidade de Caxias do Sul (FUCS), que participam com a cedência de espaço físico, recursos humanos, administração e pesquisa.

Foram estabelecidos os critérios de elegibilidade, sendo que as representações ficaram distribuídas nos seguintes grupos: Grupo I – Representantes dos Usuários da Água; Grupo II – Representantes da População.

Segundo Ferri e Togni (2012), cada um dos grupos, dividido em categorias por setores<sup>7</sup>, possui 20 vagas. Na época de eleições (bienal), o Comitê solicita à Secretaria Estadual do Meio Ambiente, que abra edital para que as entidades e prefeituras se inscrevam para o preenchimento das vagas nas diversas categorias.

Forma-se uma comissão eleitoral que, após avaliação, defere as inscrições. As eleições ocorrem em Assembleia. Os representantes de cada categoria, em reuniões individuais, definem quem serão os titulares e os suplentes para as vagas daquela gestão. A nominata aprovada em Assembleia escolhe o Presidente e o Vice-Presidente.

Os grupos e categorias existentes são os seguintes:

<b>Categoria</b>	<b>Número de vagas</b>
Abastecimento público	4
Esgotamento Sanitário, Drenagem, Gestão Urbana e Ambiental	4
Gestão de Energia	2
Produção Rural	4
Indústria	4
Navegação e Mineração	1
Lazer e Turismo	1

Quadro 4 - Grupo I – Categoria dos usuários de água

---

<sup>7</sup> Atualmente o Comitê Taquari-Antas conta também com o Grupo III – Representantes do Governo Estadual e Federal, com 10 vagas e o Grupo IV – Grupo Especial.

<b>Categoria</b>	<b>Número de vagas</b>
Legislativos Municipais	6
Associações Comunitárias e Clubes de Serviços Comunitários	3
Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão	3
Organizações Ambientalistas	3
Associações Profissionais	3
Organizações Sindicais	2

Quadro 5 - Grupo II – Representantes da População

Secretaria de Estado de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano
Secretaria de Estado da Saúde
Secretaria Estadual de Educação – 3ª CRE
Secretaria de Estado do Meio Ambiente
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Lazer
Secretaria de Estado da Agricultura, pecuária, Pesca e Agronegócio
Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão
Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental
Ministério do Meio Ambiente - MMA

Quadro 6 - Grupo III – Representantes do Governo Estadual e Federal – 10 vagas

FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental
DRH – Departamento de Recursos Hídricos/SEMA
CRH – Conselho de Recursos Hídricos do RS
Brigada Militar – Patrulhas Ambientais
METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

Quadro 7 - Grupo IV – Grupo Especial

O Comitê Taquari-Antas encontra-se, atualmente, na Fase C (também chamada de Fase 3), que define os programas e subprogramas a serem implantados, com o objetivo de chegar ao final com a elaboração do seu Plano de Bacia. A Fase A contemplou o diagnóstico e o prognóstico dos Recursos Hídricos na Bacia Taquari-Antas. Na Fase B, contemplaram-se os cenários futuros para a Gestão dos Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica Taquari-Antas e o Enquadramento das Águas Superficiais.

### 3 DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA HÍDRICA

No presente capítulo abordam-se conceitos de governança. Inicia-se com um conceito geral e segue-se com o conceito de governança ambiental e de governança hídrica. Por fim, observam-se as aproximações entre o conceito de governança e as categorias eleitas para o aprofundamento do presente estudo: informação, participação e gestão de conflitos.

É comum o uso de expressões novas em busca de definições mais complexas para a resolução dos problemas sociais. Diversos grupos sociais passam a repetir novos termos, sem discutir mais aprofundadamente o seu significado. É o que se observa com o termo “*governança*”, utilizado em muitos espaços, especialmente se referindo à governança ambiental. Por isso, é necessário esclarecer o significado do termo neste estudo. A origem etimológica da palavra “*governança*” é a mesma de “*governo*”, que vem do latim, “*gubernare*” e do grego “*kubernan*”, termos que se relacionam com a pilotagem de navios.

Richard e Rieu (2009) explicam que o termo “*governança*” foi utilizado pela primeira vez na França, com sentido equivalente a “*governo*” (arte ou maneira de governar). Durante o período do Iluminismo, no século XVIII, o termo “*governança*” foi utilizado para ilustrar a ambição do governo do tipo iluminista do século XVIII em relação aos interesses e valores do povo. Já o termo inglês, *governance*, foi usado na Idade Média (século XIV), para evocar a partilha do poder entre os diferentes corpos constitutivos da sociedade medieval inglesa.

O termo reaparece em 1930, na literatura econômica, para conceituar uma nova forma de administrar a empresa, isto é, uma administração com mais eficiência e participação do que a dos mercados tradicionais. Em outras palavras, no campo

político, assume-se uma nova forma de governar, não tão hierárquica e centrada como a do Estado Moderno, lembram Richard e Rieu (2007).

O modelo de governança adotado até a década de 90 foi fortemente influenciado pelas teorias neoliberais, que promoviam muito mais a exclusão social e a polarização econômica, do que um projeto de inclusão social e de redistribuição de renda, destaca Santos (2010). Também se relaciona a expressão governança à propagação de ideias e de práticas neoliberais ao longo do último quarto do século passado, afirmam Fonseca e Bursztyn (2009).

Os autores entendem que o conceito está relacionado a um amplo processo de redução do Estado e à valorização da incorporação de atores externos ao sistema estatal no processo político e na gestão de políticas públicas. Eles argumentam que a trajetória do termo governança ganhou vida própria, com características que vão além de mera transferência da responsabilidade regulatória do governo para o mercado. *“Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço para uma regulação que leve em conta fatores extraeconômicos”* (FONSECA e BURSZTYN, 2009, p. 21).

Atualmente, o termo vem sendo utilizado em grande escala, por especialistas ou não, no setor público e no privado, em nível local e global, em diversas áreas de conhecimento e disciplinas. O uso indiscriminado do termo confere-lhe caráter ambíguo, sendo, por isso, necessário estabelecer bases conceituais para que seu emprego referente a questões ambientais e recursos hídricos seja em prol do interesse da coletividade, pondera Turatti (2014).

Por isso, para que seja possível diagnosticar quais os processos de governança em curso no Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, convém, preliminarmente, esclarecer os conceitos referentes ao tema, para que subsidiem as análises posteriores em relação aos dados coletados. Assim, aborda-se a seguir, como o conceito de governança - global e hídrica - vem sendo construído e reconstruído ao longo dos últimos anos.

Para Fonseca e Bursztyn (2009), o termo governança está relacionado a um processo político abrangente, eficiente, justo e plural politicamente, pautado na

transparência das decisões públicas, que inclui uma diversidade de atores e processos, com modos de distribuição de poder legitimado em regras e normas convencionadas coletivamente. Conseqüentemente, gera um processo de gestão democratizado das políticas públicas, portanto, descentralizado e participativo.

O conceito trabalhado pelos autores destaca pontos fundamentais que, no decorrer deste trabalho, serão retomados ao tratar da governança hídrica: a importância do acesso às informações, envolvendo aqui a questão da transparência das decisões públicas, que requer, por consequência, um processo democrático em que todos se sintam legitimados e convidados a participar efetivamente das decisões.

Para o Fórum Brasileiro de ONG's (Organizações não-governamentais) e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, governança significa a capacidade de a sociedade determinar seus rumos adotando um *“conjunto de condições (normas, acesso à informação e à participação, regras para a tomada de decisão) que permitem à coletividade (cidadãos e sociedade civil organizada) a gestão democrática dos rumos do estado e da sociedade”* (NEUHAUS; BORN, 2007, p.7). Para Gonçalves (2006), governança refere-se aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes, compreendendo uma ação conjunta de estado e sociedade em busca de soluções e resultados para problemas comuns.

Não se pode confundir governabilidade com governança. Diniz (1999) explica que a governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais sobre o exercício do poder numa determinada sociedade, como: características do regime político, a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, etc. Já o conceito de governança está relacionado ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses (DINIZ, 1996). Governança também indica um processo em que *“novos caminhos, teóricos e práticos, são propostos e adotados visando estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e as demandas sociais e gerir os diferentes interesses existentes”* (CAMPOS e FRACALANZA, 2010, p. 368).



Quando emergem crises que afetam a democracia, os processos de governança também são afetados. Castells (2005) explica que o mundo está em processo de transformação estrutural de múltiplas dimensões: tecnológica, econômica, cultural e institucional, o que pode oferecer oportunidades, mas, também, acarreta perigos. Destaca o autor que o maior problema é a crise das instituições políticas, cujo papel é gerenciar esta transição. O referido autor traz um conceito importante para a reflexão na presente pesquisa: a governança global, especialmente relacionada às questões ambientais, visto que os problemas ambientais, muitas vezes, ultrapassam fronteiras geográficas, tanto em termos de causas, quanto de consequências.

Castells (2005, p. 95) afirma que se sabe quais são os problemas, entendem-se as questões e, em muitos países, há vontade política suficiente para realizar as abordagens necessárias; no entanto, *“os instrumentos de governança de que dispõem as instituições políticas e institucionais são insuficientes ou inadequados”*. O autor relaciona a crise de governança a uma crise fundamental de legitimidade política, tendo em vista a distância cada vez maior entre os cidadãos e seus representantes. Ele aponta como origem outras crises distintas: crise de eficiência, crise de legitimidade, crise de identidade e crise de equidade.

A proposta do autor para ampliar e efetivar um sistema de governança inclui a participação dos cidadãos na dimensão política, por meio de parcerias com o setor público, para a gestão da economia e de questões globais relevantes, como os direitos sociais e o meio ambiente<sup>8</sup>.

Considerando que, em nível global, a vida dos cidadãos é decidida por meio da gestão política, o autor entende que, para aprimorar esta gestão e a democracia, é necessário: desenvolver instituições internacionais com autonomia fortalecida; dotar a sociedade de meios autônomos de informação e de comunicação; instituir mecanismos de participação das organizações, dos movimentos sociais e dos

---

<sup>8</sup> Diante do atual contexto histórico, a questão principal apontada por Castells (2005) é que os governos são nacionais e as principais questões a serem resolvidas são globais. Defende que é preciso estabelecer relações entre Estados-membro em rede. O Estado global não existe, visto que não existe cidadania global. O processo de governança global é conduzido, na prática, pelo Estado global baseado em redes, que tem de vincular os protagonistas estatais aos interesses de cada um para que ocorra um processo participativo de governança (CASTELLS, 2005, p. 125).

cidadãos em geral, em sua diversidade, em todos os níveis do sistema institucional internacional; e haver a disposição dos governos de respeitarem o Estado de Direito nesse sistema internacional. Soares (2010) enfatiza que o conceito de governança busca congrega as discussões sobre como conseguir maior efetividade na democracia atual, pois a maioria dos autores assume que *“para encontrar novas formas de efetividade das políticas públicas era necessário que envolvesse participação, construção de consenso, diálogo e cooperação”* (SOARES, 2010, p. 23).

O conceito de governança deve ser entendido como um exercício deliberado e sistemático de desenvolvimento de práticas cujo foco está na noção de poder social que intervém nas relações entre Estado, sociedade civil e mercado, adotando-se uma visão que objetiva construir uma cultura que articule teorias, agendas, sujeitos e potencialidades, construção de alianças e cooperação, *“além de acumular energia para romper com as abordagens verticais e estanques das atividades humanas e transcender aquelas que se baseiam na supremacia do mercado”* (JACOBI, 2012a, p. 71). Para o autor, o uso do termo governança revela o deslocamento de abordagens direcionadas ao conceito de governo para um conceito mais abrangente que incorpora os atores não estatais. *“Ao falarmos de Governança nos referimos basicamente a um modo não hierárquico de governo, onde atores não-estatais, e diversos segmentos participam na formulação e implementação de políticas públicas”* (JACOBI, 2012b, p. 12).

Afirma Dufour (2016) que muitas são as aplicações da governança no Brasil, a maioria, em âmbito local. Alguns exemplos que tratam a gestão pública com características de governança são: os Orçamentos Participativos, iniciados em Porto Alegre; os Fóruns, os Conselhos de Gestores, já implantados em políticas públicas de diversas áreas; a governança nas áreas florestal, urbana e ambiental, entre outros. Segundo Dufour (2016), todas decorrem de oportunidades constitucionais de participação da sociedade civil nas decisões públicas.

A intenção do legislador constituinte foi ampliar a participação política dos cidadãos e da sociedade civil, abrindo inúmeros espaços, mediante instrumentos democráticos diretos. Contudo, o desenho institucional/constitucional ainda não comporta mecanismos de governança na formação de políticas que construam os

procedimentos gerais das regras do jogo, o que, segundo a autora, torna as possibilidades de governança difíceis no atual contexto brasileiro.

O termo governança é tratado pela literatura de modo extenso e plural, em vários campos científicos, perspectivas teóricas e linhas de pensamento. Smith (2012) buscou classificar e identificar os tipos de governança existentes (QUADRO 8), explicando que os princípios da boa governança são uma característica fundamental, que não se altera conforme os tipos de governança. Constatou que os mesmos princípios da governança corporativa são encontrados em outros tipos de governança, no caso, a transparência, a equidade, a prestação de contas, o cumprimento das leis e a ética.

Variável	Alternativas
Nível institucional	Organizacional Interorganizacional Multissetorial
Nível geográfico	Local Regional Nacional Supranacional Global
Tipo de transação	Comercial Política Institucional
Tema	Econômico Social Ambiental (Climática, Resíduos, Água, etc.) Científico Tecnológico Entre outros temas
Propósito	Geração de valor para a organização Geração de valor para a sociedade Resolução de problemas complexos Participação pública na gestão de interesses difusos da sociedade

Quadro 8 - Variáveis de análise comparativa para o termo governança  
Fonte: Smith (2012) adaptado pela autora.

Considerando a classificação de Smith (2012), pode-se afirmar que no presente estudo a governança é institucional, de âmbito local, que trata de um tema ambiental (recursos hídricos), com o propósito de contar com a participação pública na gestão de interesses difusos da sociedade. Nesse sentido, realiza-se, a seguir, um delineamento acerca da governança ambiental e hídrica, e por fim, justificam-se as dimensões da governança eleitas para aprofundamento.

A crescente preocupação com questões ambientais no mundo inteiro se reflete no aumento da preocupação para que haja uma governança ambiental global.

Speth (2005) explica que o termo “*governança global*” não significa governo global e também não inclui apenas ações de governos. Quando se menciona a necessidade de gerenciar o meio ambiente global, a expressão soa futurista, mas não deveria: “*O meio ambiente global é um sistema mais integrado do que a economia global. E é ainda mais fundamental para o bem-estar do ser humano. Ele recebe o impacto poderoso das atividades humanas; por isso, requer gerenciamento coletivo*” (SPETH, 2005, p. 19).

O autor explica que antes de surgir uma agenda global, emergiu, na década de 70, uma agenda de característica mais doméstica, que tratava de preocupações que afetavam diretamente os cidadãos no seu cotidiano, por serem graves, imediatas e compreensíveis ao público. As questões referentes à agenda global tendem a ser mais crônicas, mais distantes, tecnicamente complicadas, mais difíceis de entender e abraçar. “*As agendas domésticas podem ser implementadas mediante normas e leis, mas a agenda global exige dos governos grandes despesas, inclusive assistência financeira aos países mais pobres*” (SPETH, 2005, p. 30).

O mesmo autor aponta três grandes caminhos para que ocorra esta governança. Ele sustenta que primeiro deve haver novas instituições e novos procedimentos de normatização em nível internacional. Também é preciso incentivar as iniciativas que ocorrem de baixo para cima, como, por exemplo, de organizações não-governamentais (ONGs), de governos locais, de empresários e de outros atores. E, como terceiro caminho, aponta que “*precisamos atacar mais diretamente as causas subjacentes da degradação ambiental, tais como crescimento populacional, pobreza e subdesenvolvimento, tecnologias inadequadas e insistência do mercado em não cobrar preços ambientalmente corretos*” (SPETH, 2005, p. 17).

Para o pesquisador, não há grande mistério sobre o que deve ser feito. O desafio é como chegar a este caminho, já que, na maioria das vezes, analisa-se, debate-se, discute-se e, enfim, realizam-se negociações intermináveis. “*Receio que minha geração seja de grandes conversadores, excessivamente afeiçoados a conferências. Mas quando se trata de ação, ficamos muito a dever*” (SPETH, 2005, p. 31).

A sociedade civil desempenha papel fundamental na governança ambiental global. Gemmill e Bamidele-Izu (2005) citam cinco pontos que precisam ser desenvolvidos pela sociedade civil, entre os quais se destaca a informação:

1. Coletar, difundir e analisar a informação; 2. Fornecer dados para a fixação de agenda e para mecanismos de desenvolvimento de políticas; 3. Desempenhar funções operacionais; 4. Avaliar as condições do meio ambiente e monitorar o cumprimento de acordos ambientais; 5. Pleitear justiça ambiental (GEMMILL e BAMIDELE-IZU, 2005, p. 89).

A governança ambiental global também é tratada por Karlsson (2005), que se refere ao divisor Norte-Sul<sup>9</sup> do conhecimento científico acumulado nas duas regiões. O autor sustenta que há grande desigualdade entre as regiões na geração de novos conhecimentos, o que acarreta problemas para ambas, tendo em vista que, em última análise, fazem parte de um todo físico e social. Esta desigualdade implica consequências para a governança ambiental global, entre as quais destaca as seguintes:

1. As questões do Sul serão menos visíveis na agenda da governança global;
2. O conhecimento globalizado, produzido em outras zonas ecológicas e em outros cenários socioeconômicos, é menos representativo para as condições no Sul; e 3. Como resultado disso, o Sul fica incapacitado para participar em termos equitativos da governança global (KARLSSON, 2005, p. 63).

Para lidar com essas consequências, a autora aponta que se deve melhorar a geração de novos conhecimentos sobre o Sul, fortalecendo sua comunidade científica e estimulando a comunidade científica do Norte a desenvolver pesquisas no Sul, expandindo-se, assim, os grupos que contribuem com a geração de novos conhecimentos. Outra estratégia apontada é em relação à maneira como os responsáveis pelas decisões nas instituições globais lidam com o conhecimento científico. *“Isso poderia ser feito enfrentando-se as incertezas com mais decisão, fazendo-se melhor uso do conhecimento existente sobre o Sul e incorporando-se fontes alternativas de conhecimento”* (KARLSSON, 2005, p. 63).

---

<sup>9</sup> O autor se refere a países em desenvolvimento, localizados em ecossistemas subtropicais ou tropicais como sendo os do Sul, e a países desenvolvidos, localizados em áreas de clima e ecossistema temperado e ártico como sendo os do Norte.

Lembrando a existência de várias convenções internacionais que buscam, cada uma a seu modo, tratar do tema da governança ambiental internacional, Ribeiro (2009) afirma que seria difícil rever estes acordos para criar uma nova instituição supranacional que abrangesse esta complexa teia de convenções internacionais, cada uma com seu próprio estatuto de governança, muitas vezes, com pouca participação da sociedade civil, *“que aparece mais como expressão de demandas do que com poder político e decisório”* (RIBEIRO, 2009, p. 116). Seria necessário um novo arranjo institucional, que buscasse superar as dificuldades que o conjunto de convenções não conseguiu resolver; porém, para isso, deveria haver algo mais complexo: enfrentar *“decisões de países centrais no sistema internacional, que se recusam a partilhar responsabilidade e custos para reorganizar o mundo degradado resultado do modo hegemônico de produção de mercadorias”* (RIBEIRO e SANT’ANNA, 2012, p. 65-66).

Tratando-se de América Latina, Baquero (2007) sugere que a situação da qualidade da democracia não assegura que os problemas sociais sejam, a curto prazo, resolvidos. *“É fundamental começar a construir capital social e estratégias de empoderamento emancipatório (criado pela base), para gerar uma melhor qualidade de vida e uma melhor democracia”* (p. 51).

A implantação socialmente aceitável de políticas públicas está diretamente relacionada ao conceito de governança ambiental, pois abrange as relações entre sociedade, Estado, mercados, direito, instituições, políticas e ações governamentais, o que acarreta a adoção de um sistema de regras, normas e condutas que reflitam valores e visões de mundo dos sujeitos envolvidos e promovam o compartilhamento de responsabilidades entre atores públicos, privados e o meio ambiente, defende Jacobi (2012b).

Um novo modelo de governança ambiental exige um redesenho das instituições governamentais de meio ambiente e, ao mesmo tempo, que seja incluída nas políticas setoriais, a sustentabilidade socioambiental, conforme defendem Jacobi, Cibim e Leão (2015). Assim, com a adoção de políticas públicas e o enfrentamento dos entraves, pode-se buscar um modelo de governança hídrica que se descreve a seguir.

A partir de um conceito global, passa-se à análise do termo “*governança hídrica*”, objeto pontual desta investigação. Na gestão hídrica, o conceito de governança representa um enfoque que “*propõe caminhos teóricos e práticos alternativos que façam uma real ligação entre as demandas sociais e sua interlocução em nível governamental*” (JACOBI, 2011, p. 03). A utilização deste conceito inclui, para o autor, leis, regulação e instituições, além de políticas e ações de governo, iniciativas locais e redes de influência, que incluem mercados internacionais, o setor privado e a sociedade civil.

Para o autor, os processos de governança<sup>10</sup> requerem parceria, atuação em rede, empoderamento, percepção de interdependência entre os atores, integração, complementariedade, corresponsabilidade, práticas educativas, tomada de decisão compartilhada e negociação (JACOBI e SINISGALLI, 2012). É imprescindível que haja mecanismos organizados capazes de proporcionar negociações quando surgirem conflitos em relação aos usos da água, os quais, muitas vezes, envolvem interesses concorrentes de diversos setores da sociedade.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através de seu Mecanismo de Governança da Água (Water Governance Facility – WGF), conceitua governança hídrica como:

[...] um conjunto de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos que permitem o desenvolvimento e gestão de recursos hídricos, tal como a sua distribuição e que inclui uma série de tópicos diretamente ligados com a água, tal como a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, a utilização da terra e a preservação do sistema ecológico do qual os recursos hídricos dependem (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, texto digital).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ainda refere que a governança hídrica é fundamental para que os objetivos de desenvolvimento do milênio sejam alcançados. Uma gestão eficiente dos recursos hídricos é fundamental para o desenvolvimento nacional e para melhorar as condições de vida dos mais

---

<sup>10</sup> Peña e Solanes (apud ZSÖGÖN, 2005) consideram que existem três fatores que determinam o nível de governança das águas: 1. Grau de acordo social a respeito da natureza, ou seja, da relação recursos hídricos e sociedade. 2. Consenso nas políticas públicas, identificando os níveis de acordo social, estabelecendo um equilíbrio entre fins ambientais e produtivos, detectando os níveis e modalidades de centralização ou descentralização de funções e incorporando a gestão setorial e integrada. 3. Disponibilidade de sistemas de gestão que permitam implementar efetivamente as políticas, considerando que há três tipos de obstáculos que podem impedir a colocação em prática das políticas hídricas (falhas do sistema, falhas do Estado, falhas do mercado).

pobres da sociedade, que, na maioria das vezes, têm mais desvantagens em relação ao acesso à água potável e ao saneamento básico, mas também no acesso à água para a agricultura e para outros fins econômicos. A governança hídrica é também essencial para melhorar a sustentabilidade ambiental, dado que contribui para promover a conservação dos ecossistemas, pois busca inserir no debate, vários atores intervenientes num assunto de tamanha importância.

Jacobi et al (2009) sustenta que um dos principais desafios da governança da água no Brasil está ligado à gestão da demanda, à garantia da oferta de água em regiões hidrográficas com baixa disponibilidade, à melhoria da qualidade da água com redução da poluição doméstica e industrial.

Ao discutir a governança da água no século XXI, é necessário superar uma versão idealizada de governança, que apresenta o Estado, o mercado e a sociedade civil como parceiros que participam de uma relação simétrica e despolitizada, comenta Castro (2007). O autor traça alguns questionamentos no que se refere à participação social, no sentido de garantir uma governança democrática:

Como são divulgados ao grande público os riscos associados com a gestão das águas? Como os cidadãos participam no processo (de governança democrática)? Quais mecanismos estão disponíveis para eles participarem? Como as metas sociais informam a política de águas identificada? Quais fins e valores são priorizados nestas metas? Quais meios são escolhidos para alcançar estes fins e valores? [...] Quem toma as decisões? Quais atores estas decisões pretendem beneficiar? Quais são os mecanismos de controle democrático que existem para monitorar os tomadores de decisão e os responsáveis pela implantação da política de águas?<sup>11</sup> (CASTRO, 2007, p. 112-113, tradução nossa).

Considerando a necessidade de revisitar o conceito de governança e seu alcance, Jacobi (2011) desenvolve e propõe o conceito de aprendizagem social<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> How are the risks associated with water management communicated to the wider public? How do citizens participate in the process (of democratic governance)? What mechanisms are available for them to participate? How are the societal goals informing water policy identified? What ends and values are prioritized in these goals? What means are chosen to pursue those ends and values? [...] Who takes these decisions? Who are the actors that these decisions intend to benefit? What mechanisms of democratic control exist to monitor decision makers and implementors of water policy? (CASTRO, 2007, p. 112-113).

<sup>12</sup> A Aprendizagem Social nas bacias hidrográficas se refere a um conjunto de ações que estimulam as pessoas a mudarem suas práticas, gerindo processos ambientais mais sustentáveis, tanto socialmente como economicamente. Combina também informação e conhecimentos, assim como capacitação, motivação e estímulos para a mudança de atitudes. No contexto da gestão da água também se refere às habilidades adquiridas para participar de processos de negociação e avanço



inserindo práticas socioambientais educativas de caráter colaborativo. Trata-se da construção de uma nova cultura, de diálogo e de participação, em que os atores aceitam a diversidade de interesses, de argumentos, de conhecimento, e percebem que um problema complexo como a gestão de bacias pode ser resolvido com práticas coletivas, baseadas na disseminação de informação, conhecimento e atividades em rede (JACOBI, 2011), além de ocorrer o aprendizado conjunto para o entendimento da complexidade das questões ambientais que precisam ser decididas.

É necessário estar atento, pois o conflito pode ser um indicativo de que há desigualdade na apropriação da água e dificuldade de real participação nos mecanismos de gestão de recursos hídricos. A rediscussão do conceito de governança da água pode contribuir para a reflexão sobre a participação dos cidadãos, na ótica do conflito, entendem Campos e Fracalanza (2010).

Diversos autores concordam com que os conflitos em recursos hídricos estejam mais relacionados à forma como a água e seus usos são governados, do que à escassez de água em si (VIEIRA, 2008; RIBEIRO, 2008; JACOBI, 2011, 2016). Desta forma, a governança da água se refere ao conjunto de sistemas políticos, sociais, econômicos e administrativos, colocados para desenvolver e gerenciar os recursos hídricos, em diferentes níveis da sociedade. Nesta perspectiva, a estrutura de governança é formada por componentes legais, políticos e organizacionais, de modo que o desempenho geral da estrutura institucional de recursos hídricos depende não só das capacidades individuais de seus integrantes, mas, principalmente, da força das ligações estruturais e funcionais entre eles (VIEIRA, 2008).

O processo que deveria ser de inclusão da sociedade civil no sistema de gestão, pode não ser efetivo, pois seus reais interesses podem ser preteridos, seja pelos temas que são discutidos nos fóruns de gestão da água, seja por, recorrentemente, surgirem situações em que outros usos da água entram em cena para discussão.

---

para ação compartilhada e concertada. Trata-se de um processo interativo, e tanto a estrutura de governança e o meio ambiente afetam e podem ser afetados por este processo (JACOBI, 2011. p. 14).

Jacobi (2011) defende que os mecanismos para promover espaços comunicativos democráticos, que oportunizem uma participação cidadã mais qualificada, se inserem numa perspectiva de governança. Os problemas ambientais não estão entrando de forma efetiva na agenda pública, o que tem gerado um descompasso na implementação da gestão e têm mantido passivos ambientais pouco modificados pelos gestores públicos. *“A inércia e a falta de mudança qualitativa no enfrentamento dos problemas ambientais tem comprometido a qualidade dos recursos hídricos”* (JACOBI, 2011, p. 18).

Segundo o autor, existindo vontade política, os diversos instrumentos de participação na gestão poderão mudar os padrões de governança, estabelecendo novas mediações entre o Estado e a sociedade civil, tendo como base o aprimoramento dos princípios de participação na gestão descentralizada e compartilhada dos recursos hídricos e das políticas ambientais. Lembra também o autor que a maioria da literatura sobre a temática considera como a melhor governança, a realizada através da participação, da negociação de multiautores, da descentralização, da unidade de gestão por bacia hidrográfica e de mecanismos para a resolução de conflitos (JACOBI, 2012b).

A governança da água para Hall (apud Soares, 2010) é a maneira pela qual o poder é exercido no momento de manejar os recursos, sejam eles naturais, econômicos ou sociais, abrangendo as instituições formais e informais, pelas quais se exerce a autoridade. O autor diz que a governança da água será eficaz quando o uso de recursos hídricos e seus benefícios forem equiparáveis, eficientes e sustentáveis em relação ao meio ambiente e quando for possível realizar uma governança distributiva, com parceria entre o setor público, privado, sociedade civil (organizada e não organizada), para que se possa atingir o desenvolvimento e lidar com os problemas de forma conjunta. Salienta, também, que é necessário estabelecer condições para que estas parcerias funcionem com flexibilidade para estabelecer as demandas, relacionamentos duradouros para reduzir as incertezas, e (caso haja o requisito) transversalidade entre agências governamentais para a cooperação e a produção.

O processo de construção da governança da água, para Solanes e Jouravlev (apud SANTOS e JACOBI, 2012), é a capacidade de um sistema social de mobilizar

energias de forma coerente e convergente para o desenvolvimento sustentável de recursos hídricos em um ambiente social complexo. Para isso, é necessário que sejam desenvolvidas políticas públicas socialmente aceitas e capazes de efetivar sua implantação por diferentes atores do processo.

Outro desafio que se apresenta em termos de governança está associado à necessidade de fortalecer os mecanismos de controle social, já que existe ambiguidade na legislação, que, por um lado, abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas, por outro, para que isso ocorra, impõe a atualização do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, salientam Jacobi, Cibim e Leão (2015). As iniciativas de organização da sociedade civil em andamento representam uma possibilidade efetiva de transformação da lógica de gestão da administração pública, abrindo um espaço de interlocução mais complexo. Além disso, amplia-se o grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica na gestão da coisa pública, que têm suas dificuldades centradas na falta de práticas coletivas para viabilizar atividades interdisciplinares e intersetoriais, objetivando reforçar visões compartilhadas para a gestão das bacias numa perspectiva de sustentabilidade, reforçam os autores.

Observa-se que há um longo caminho a ser trilhado, pois como ensina Jacobi (2009), um dos maiores desafios na governança da água é garantir uma abordagem aberta e transparente, inclusiva e comunicativa, coerente e integrativa, equitativa e ética. Diante disso, propõe-se uma perspectiva tridimensional.

### **3.1 Governança tridimensional**

Como a governança abrange uma diversidade de áreas de estudo e diferentes perspectivas, além de abarcar várias características, para aprofundamento, elegeram-se três elementos que se destacam e assumem uma posição central na análise do conceito de governança: informação, participação e gestão de conflitos. As categorias escolhidas integram o conceito de governança, dando-lhe uma perspectiva tridimensional de abordagem, o que encontra eco em vários autores.

Para Broch (2007), a governança se vincula diretamente à participação da sociedade civil, de forma consciente e organizada, em questões de interesse público. O fomento e a instrumentalização do debate público para decisões por meio da governança tem a potencialidade de estimular a participação cidadã na formulação e gestão de políticas públicas, as quais passam a ocorrer conforme as necessidades e pretensões dos usuários e dos profissionais envolvidos na sua condução. A governança tem a capacidade de transformar as dinâmicas decisórias em relações horizontais entre o Estado e a sociedade civil e, principalmente, entre diferentes setores sociais, funcionando como um instrumento capaz de contribuir e de fomentar lutas democráticas, lembra Dufour (2016).

Rogers e Hall (apud SOARES, 2010) apontam e detalham alguns princípios para estabelecer critérios para uma boa governança: abertura e transparência; inclusão e comunicação; coerência e integração; equidade e ética; prestação de contas; eficiência, responsabilidade e sustentabilidade. Mais uma vez verifica-se uma ligação, um diálogo desses princípios com as categorias de análise eleitas para aprofundamento nesta pesquisa, uma vez que as características citadas perpassam as diferentes categorias. Soares (2010) enfatiza que a maioria da literatura considera como a melhor nova governança, a realizada através de participação, envolvimento e negociação dos interessados.

A autora argumenta que quando se fala em governança da água, a participação é um tema relevante, pois, quando as pessoas interagem, dialogam, inicia-se um processo de aprendizagem e desenvolve-se um senso de propriedade, de autoria, em relação ao que está sendo discutido. Consequentemente, pode ocorrer o empoderamento do governo local e o favorecimento da democracia e da emancipação, o que gera mudanças bem significativas. Nota-se que, de modo indireto, a dimensão da informação está inserida neste processo, pois, para que haja discussão, diálogo, a interação desejada, deve haver informação prévia sobre os assuntos em pauta.

As decisões tomadas neste contexto deliberativo se baseiam mais na razão e no diálogo, o que também é indicado na resolução de conflitos. A democracia deliberativa pode ser considerada como o fundamento para definir estes espaços de

interação, de diálogo, de negociação, de tomada de decisão política, além de facilitar a aprendizagem social, ensina Wagner (apud SOARES, 2010).

A participação é uma importante forma de lidar com a complexidade e as incertezas do mundo atual, enxergar as interdependências, melhorar a governança democrática e prevenir conflitos, enfatiza Soares (2010). A autora enfatiza a importância do aprimoramento da cultura do diálogo, no sentido de explorar, de perguntar, de descobrir, a fim de formar e manter relações duradouras. Esta forma de diálogo tem como características a inclusão, o empoderamento, a aprendizagem, a humanidade.

Na teoria da governança da água, a autora afirma que os conflitos são um ponto importante. Há quem defina a gestão da água como sendo gestão de conflitos, tendo em vista a dimensão que eles assumem no manejo do recurso hídrico, causados, especialmente, pela concorrência entre os diversos usos<sup>13</sup>.

[...] a boa/nova governança das águas deveria ser feita através da participação, envolvimento e negociação dos interessados; da descentralização; de forma integrada e por unidade de gestão (bacia hidrográfica); e de mecanismos para resolução dos conflitos de forma pacífica, rápida e satisfatória (SOARES, 2010, p. 63).

Para a autora, existe uma íntima relação entre governança da água e conflitos entre usuários. O entendimento predominante em relação à governança da água é que o melhor modo de lidar com os conflitos seria o uso de métodos alternativos, rápidos, participativos e consensuais. Para que ocorra uma gestão participativa conforme se preconiza, é necessário um mínimo de consenso para tomar decisões em conjunto, o que exige regulação e normas para o convívio, ou seja, coerência na gestão: entre teoria e prática; entre a norma e a respectiva aplicação. Também é necessário, conforme Soares (2010), que outro ramo do conhecimento atue: o direito, cuja função é estabelecer regras e práticas que tratam os conflitos, na tentativa de evitar mudanças e rupturas graves, *“assegurando um mínimo de coesão e a continuidade social, para que se possa implementar a gestão de águas,*

---

<sup>13</sup> La gestión del agua es gestión de conflictos entre seres humanos y con el entorno por definición propia. Todo el sistema de gestión se crea para evitar conflictos, prevenirlos y solucionarlos. Hay que aprender a vivir con estos conflictos y enfrentarlos adecuadamente sabiendo además que es un sistema donde la escasez de agua se incrementará constantemente con el tiempo, y por lo tanto la competencia entre los usuarios será más drástica (DOUROJEANNI, Axel; JOURAVLEV.

*conforme o preconizado pelo discurso sobre governança adotado pelo país”* (SOARES, 2010, p. 129).

Turatti (2014) define a governança ambiental como aquela em que a sociedade encontra espaços comunitários e instâncias de representação, em que consiga, de modo voluntário, estabelecer formas cooperativas e participativas de gestão dos recursos ou bens de uso comum, entendidos como patrimônio natural partilhado.

Ao explicar que a governança é um processo que envolve tomadores de decisão e não tomadores de decisão, Jacobi (2012a) também enfatiza que a participação descentralizada e corresponsável deve ser a tônica do processo. O autor destaca que entre os atores envolvidos, há um objetivo comum: o problema a ser enfrentado (conflito) e o desenho da gestão ambiental, além dos pressupostos da atuação integrada, em rede e o consequente ganho de poder destes atores, que interagem com os tomadores de decisões.

A participação da sociedade civil, entre outras estratégias listadas, é uma ferramenta destacada pelo autor para que ocorra o fortalecimento da governança ambiental. Além disso, ele afirma que os impactos das práticas participativas na gestão *“apontam para uma nova qualidade de cidadania, que abre novos espaços de participação socio-política e influencia qualitativamente na transformação do estado atual da governança ambiental no Brasil”* (JACOBI, 2012a, p. 72).

A crescente presença de vários atores e a ativação de seu potencial de participação legitimam e consolidam propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação e na consolidação de canais abertos para a participação, que são pré-condições para a democratização, inclusão social e acesso aos serviços de saneamento básico, ressalta o autor. Ele também destaca que a melhora no acesso à informação e a participação social têm proporcionado mudanças de atitude que promovem o desenvolvimento de uma *“consciência ambiental coletiva, um importante passo na direção da consolidação da cidadania”* (JACOBI, 2012a, p. 84).

Para que ocorra o fortalecimento da governança ambiental, Jacobi (2012b) defende que muitas estratégias – institucionais ou não - podem ser adotadas, como as arenas de negociação, as práticas educativas e a participação da sociedade civil,

que são instrumentos que colaboram no processo de tomada de decisão compartilhada. “*A construção desse sistema é um processo participativo, e acima de tudo, de aprendizagem*” (JACOBI, 2012b, p. 12). Explica o autor que a governança ambiental está baseada na participação ampliada em todos os processos, demandando envolvimento ativo de todas as partes interessadas na busca de cooperação e consenso, já que se trata de um conceito que transcende um simples conjunto de formatos de gestão.

Santos e Jacobi (2012) explicam que a governança da água compreende a noção de poder social que medeia as relações entre Estado e sociedade; por isso, é uma relação permeada por conflitos tendo em vista os diferentes interesses envolvidos. Os autores enfatizam que essa relação demanda ética, participação, integração e comunicação, sendo necessário abertura e linguagem acessível para que os participantes sintam-se corresponsáveis, tenham confiança e legitimem o processo de governança, assegurando a participação ampla, em todas as etapas de gestão, desde a concepção até a sua implantação.

É necessário que existam propostas de gestão legítimas e consolidadas para a garantia de acesso à informação e de consolidação de canais abertos de participação, que são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social (Jacobi, 2012a), uma vez que não basta apenas assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, criando conselhos, audiências públicas, fóruns, comitês, procedimentos e práticas. É preciso também prever mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento, ou seja, depende-se de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, maior participação e promoção do desenvolvimento sustentável, ensinam Jacobi, Cibim e Leão (2015).

A governança da água não envolve apenas aspectos de gestão, mas uma gama de possibilidades de uso dos recursos naturais, que refletem a sustentabilidade em sua vertente social, com a ampliação da participação de novos atores sociais, desde a gestão da água até seu uso e apropriação, lembram Jacobi, Empinotti e Schmidt (2016).

Para possibilitar a participação pública nos processos de tomada de decisão, é necessário garantir a transparência e o acesso das informações para que os atores interessados se apropriem da problemática, para, então, engajar-se e cooperar em direção às ações de mitigação ou de solução. Além disso, as informações devem ser adaptadas para que sejam compreendidas por diferentes públicos (De Stefano et al., 2013).

Para Milaré (2000), a verdadeira democracia deve assegurar aos cidadãos o direito pleno de participar da elaboração de políticas públicas. Para que essa participação ocorra, é necessário que se oportunize amplo conhecimento da realidade e acesso pleno à informação, para propiciar as condições necessárias para atuar na sociedade, articular mais eficazmente desejos e ideias e tomar parte ativa das decisões de interesse direto.

Benevides (2008) também postula que a participação e a informação estão intrinsecamente relacionados: o direito à participação política exige um ambiente de pluralismo e de ampla liberdade de informação, com acesso aos meios de comunicação de massa e ao uso de espaços públicos, além do respeito aos direitos humanos, que são a base da democracia. Cria-se, assim, uma nova cultura política.

Para que os processos de governança da água se concretizem, é necessário criar algumas condições defendidas por Jacobi, Empinotti e Schmidt (2016): prestação de contas, participação, transparência, previsibilidade e capacidade de resposta. Garantir uma abordagem aberta e transparente, inclusiva e comunicativa, coerente e integrativa, equitativa e ética constituem, para os autores, um dos maiores desafios na governança da água.

Neste contexto, destaca-se a importância da participação do cidadão nos processos decisórios que envolvam o meio ambiente e, mais especificamente, nos processos decisórios envolvendo a gestão das águas. Defende-se, portanto, que um processo de governança que se queira efetivo deve ter presentes três dimensões: informação, participação e gestão de conflitos. Estas dimensões se colocam como uma proposta tridimensional de análise e como contribuição deste estudo para o campo das Ciências Ambientais. Considera-se que não são estanques, mas se inter-relacionam, ou seja, uma leva à outra, que, por sua vez, desencadeia na seguinte



dimensão. O aprofundamento dessas dimensões será no capítulo 5, quando se discutirá a triangulação analítica.

No próximo capítulo, analisar-se-ão as propostas de gestão de recursos hídricos e as possibilidades de governança no âmbito do global ao local, nos contextos da União Europeia, América Latina, Brasil, Rio Grande do Sul e Comitê Taquari-Antas, a fim de verificar o que apontam as principais legislações e documentos relacionados ao tema.

## **4 GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS: do global ao local**

No presente capítulo aborda-se o conceito de bacia hidrográfica e a constituição dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. Também se contextualiza globalmente a gestão dos recursos hídricos, verificando como ela ocorre em casos citados pela literatura no contexto da Agenda 21, isto é, nos casos, europeu, latino-americano, brasileiro, gaúcho e no âmbito local (Comitê Taquari-Antas). Caracteriza-se a legislação e documentos pertinentes aos recursos hídricos, faz-se uma contextualização e, posteriormente, analisa-se como as categorias da governança tridimensional emergem destas legislações e documentos.

### **4.1 Bacias Hidrográficas e Comitês**

Bacia hidrográfica é considerada como uma área de drenagem de um curso d'água. A Agência Nacional das Águas (ANA) apresenta a seguinte definição:

Área definida topograficamente (divisor com outra bacia hidrográfica), onde toda a chuva que cai no seu interior é drenada por um curso d'água (rio principal) ou um sistema conectado de cursos d'água (afluentes ao rio principal) tal que toda vazão efluente é descarregada através de uma simples saída ("boca" do rio) no ponto mais baixo da área (ANA, texto digital).

A bacia hidrográfica é uma unidade regional de planejamento e de gerenciamento das águas. Jacobi (2011) esclarece que o sistema das águas é baseado no tripé, descentralização, participação e integração, considerando, principalmente, a qualidade e a quantidade das águas por meio de ações que promovam os usos múltiplos dos recursos hídricos.

Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011) entendem a bacia hidrográfica como uma unidade de planejamento e de gestão, que permite a integração multidisciplinar entre diferentes sistemas de gerenciamento, estudo e atividade ambiental.

O gerenciamento integrado dos recursos hídricos é apontado como um importante instrumento de solução e de recuperação dos problemas relacionados ao tema. Os autores citam os principais tópicos a serem observados:

Bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento, planejamento e ação; água como fator econômico; plano articulado com projetos sociais e econômicos; participação da comunidade, usuários e organizações; educação sanitária e ambiental da comunidade; treinamento técnico; monitoramento permanente, com a participação da comunidade; integração entre engenharia, operação e gerenciamento de ecossistemas aquáticos; permanente prospecção e avaliação de impactos e tendências; implantação de sistemas de suporte à decisão (TUNDISI, MATSUMURA-TUNDISI, 2011, p. 164).

Os autores destacam como principais métodos de recuperação das bacias hidrográficas, com base no gerenciamento integrado: o reflorestamento e a recuperação dos rios da bacia hidrográfica; conservação e recuperação de áreas alagadas; introdução de corredores de florestas de espécies nativas na bacia hidrográfica; remoção ou inativação química do sedimento dos rios e tributários para controle das cargas pontuais, principalmente, fósforo; gerenciamento e adequação da aplicação de fertilizantes, pesticidas e herbicidas na bacia hidrográfica; controle de erosão e de fontes pontuais e não pontuais de contaminação e eutrofização; tratamento de esgotos domésticos e dos efluentes industriais e reuso da água; monitoramento permanente para avaliação de potenciais impactos; proteção das áreas de alta biodiversidade na bacia hidrográfica; gerenciamento integrado dos usos do solo da bacia hidrográfica.

Para Jacobi (2011), a bacia hidrográfica é embrionária na efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas. A prioridade dos organismos de bacia centra-se na criação dos instrumentos necessários para a gestão. *“A legislação propõe uma política participativa e um processo decisório aberto aos diferentes atores sociais vinculados ao uso da água, dentro de um contexto mais abrangente de revisão das atribuições do Estado, do papel dos usuários e do próprio uso da água”* (JACOBI, 2011, p. 04).

Já o comitê de gerenciamento de bacia hidrográfica é o fórum em que um grupo de pessoas se reúne para discutir um interesse comum, que é o uso d'água na bacia (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, texto digital). A Secretaria Estadual do Meio Ambiente do RS conceitua os comitês:

São colegiados instituídos oficialmente pelo Governo do Estado, formados majoritariamente por representantes da sociedade e de usuários das águas. Considerados como verdadeiros "parlamentos das águas", sua função é discutir e deliberar sobre os assuntos de interesse comum aos diversos usuários da água de uma bacia hidrográfica (RIO GRANDE DO SUL, texto digital).

A aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica é considerada a principal competência de um comitê, cujo conteúdo mínimo está definido no art. 7º da Lei nº. 9433/1997 (BRASIL, 1997). Outra função importante dos Comitês é a resolução de conflitos, conforme explicado a seguir:

O comitê é o primeiro órgão administrativo a ser acionado em situação de conflito pelo uso da água. Caso o conflito não seja dirimido pelo comitê, ou caso a decisão não atenda a alguma das partes envolvidas, cabe recurso ao Conselho de Recursos Hídricos pertinente, como segunda instância administrativa, hierarquicamente superior ao comitê. Há sempre a possibilidade de recorrer a instâncias judiciais, lembrando que essas têm trâmite diferenciado das instâncias administrativas (ANA, 2011, texto digital).

Desta forma, reserva-se à sociedade civil a responsabilidade central na condução da política e da gestão dos recursos hídricos, uma vez que os usuários da água deverão organizar-se e participar ativamente dos comitês para defender seus interesses. Sabe-se que os acertos e soluções serão conquistados a partir de complexos processos de negociação e de resolução de conflitos, até porque a institucionalização plena deste sistema ainda não se completou, afirma Jacobi (2011).

A organização por colegiado permite que os atores envolvidos atuem com base num referencial acerca de suas responsabilidades e atribuições, a fim de neutralizar práticas predatórias orientadas por interesse econômico ou político.

A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos – governamentais, empresariais e usuários. Isto limita as chances de abuso do poder; entretanto, não necessariamente da manipulação de interesses pelo executivo. Isto dependerá, principalmente da capacidade de organização de segmentos da sociedade civil. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como, por exemplo, a captura da instituição por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva (JACOBI, 2011, p. 04).

A política de recursos hídricos vigente estabelece, a partir de seus objetivos, as metas a serem atingidas e os indicadores de análise de efetividade, além de proporcionar condições de reformulação. Em 2003, foram acrescentadas três diretrizes

gerais e complementares ao sistema: a transversalidade, o controle social e o pacto federativo socio-ambiental.

Essas diretrizes indicam que deve haver formas de integração entre as políticas de recursos hídricos com outras áreas afins, nas perspectivas horizontais e verticais: articulação intragovernamental das políticas públicas e articulação entre as três esferas de poder (municipal, estadual e federal), reafirmando assim a forte conotação deste novo modelo como um sistema integrado de políticas públicas (JACOBI, 2011).

A gestão por bacia hidrográfica também pressupõe, por parte dos comitês, um amplo leque de relações com os grupos de interesses, pondera o autor, levando em conta bacias com níveis diferentes de estrutura física, bem como, práticas diferenciadas, que exigem arranjos complexos, por envolverem direitos difusos como os hídricos.

Fatores não apenas técnicos, mas de caráter político, econômico e cultural influenciam e tornam o processo de gestão das bacias muito mais complexo. Deve prevalecer um estilo que obedeça a uma lógica sociotécnica, que substitui uma concepção tecnocrática e que ajuste interesses e propostas nem sempre convergentes e articulados para um objetivo comum<sup>14</sup>. Ensina o autor que as relações de poder passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos.

Para a ANA, o comitê de bacia hidrográfica assume o papel de ser a instância base dessa nova forma de fazer política: descentralizada por bacia hidrográfica e contando com a participação dos poderes públicos, dos usuários e das organizações da sociedade civil. A opção por uma forma descentralizada e participativa de gestão tem sido uma tendência mundial. *“Os comitês de bacia hidrográfica diferem de outras formas de participação previstas nas demais políticas públicas, pois têm como*

---

<sup>14</sup> Poucos conflitos emergem nos Comitês. Busca-se o consenso para poder avançar na agenda, que é determinada pelo setor dos recursos hídricos. A fragilidade dos atores pertencentes às prefeituras, assim como de parte dos representantes da Sociedade Civil tem provocado poucos enfrentamentos. Provavelmente isto decorre da incapacidade de formular propostas e do fato dos representantes das prefeituras, em geral, terem compromissos, dependência política e troca de favores com os órgãos estaduais de recursos hídricos que tem papel hegemônico no processo decisório na alocação de recursos. Entretanto, pode-se observar que a existência de conflitos contribui significativamente para a mobilização (JACOBI, 2006 apud Soares, 2010, p. 60).

*atribuição legal deliberar sobre a gestão da água fazendo isso de forma compartilhada com o poder público” (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, p. 19).*

No Quadro 9, uma síntese das competências de um Comitê de gerenciamento de bacia hidrográfica:

Deliberativas	Arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos pelo uso da água. Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica e conseqüentemente: - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade; - prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos; - diretrizes e critérios gerais para cobrança; e - condições de operação de reservatórios, visando a garantir os usos múltiplos. Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos. Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.
Propositivas	Acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas. Indicar a Agência de Água para aprovação do Conselho de Recursos Hídricos competente. Propor os usos não outorgáveis ou de pouca expressão ao Conselho de Recursos Hídricos competente. Escolher a alternativa para enquadramento dos corpos d'água e encaminhá-la aos conselhos de recursos hídricos competentes. Sugerir os valores a serem cobrados pelo uso da água. Propor aos conselhos de recursos hídricos a criação de áreas de restrição de uso, com vista à proteção dos recursos hídricos. Propor aos conselhos de recursos hídricos as prioridades para aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico na bacia.
Consultivas	Promover o debate de questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.

Quadro 9 – Competências do Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica  
Fonte: ANA, 2011 (adaptado pela autora).

O Comitê de Bacia, numa analogia com a formação do Estado, pode ter funções executivas, legislativas e judiciais, explica Viegas (2012). No primeiro grupo estão as tarefas de promover o debate das questões referentes aos recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia; sugerir providências necessárias ao cumprimento de suas metas; promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum, ou coletivo.

As funções legislativas nem sempre correspondem à emanção de normas cogentes por ato do próprio Comitê, já que algumas, independentemente de recurso,

estão sujeitas à manifestação final do Conselho, mas dão origem a comandos gerais.

A função jurisdicional consiste em arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos ligados aos recursos hídricos, solucionando litígios em torno da água. Observa-se aqui a concretização do princípio da subsidiariedade, segundo o qual as decisões devem ser tomadas no nível político mais baixo, pelos mais próximos das decisões a serem definidas, efetuadas e executadas. Assim sendo, a intervenção das instâncias superiores só deve ocorrer quando as inferiores não puderem resolver os problemas que enfrentam.

Quanto aos desafios e perspectivas na gestão das águas e nas políticas de gerenciamento que se impõem, Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011) destacam:

Fornecer água adequada e com qualidade suficiente para uso doméstico, industrial e na agricultura; Promover e proporcionar suprimentos adequados a todos; Gerenciar adequadamente a água, seu uso e seu suprimento; Proteger a periódica capacidade de renovação das águas superficiais e subterrâneas; Conservar a biodiversidade dos sistemas aquáticos; Reduzir conflitos internacionais, locais e regionais sobre o uso das águas; Proteger comunidades rurais e urbanas de enchentes; Purificar e tratar a água de esgoto e de efluentes; Proteger os mananciais (TUNDISI, MATSUMURA-TUNDISI, 2011, p. 245).

Em relação ao futuro da gestão de recursos hídricos, os autores listam como desafios: ter as necessidades humanas básicas satisfeitas; ecossistemas protegidos para benefício do planeta e das populações; acesso à água nas regiões urbanas e cidades; garantir o abastecimento de alimentos a uma população mundial crescente; incentivar uma indústria mais limpa para o benefício de todos; melhorar a capacidade de uso da energia; reduzir riscos reforçando a segurança coletiva; definir o interesse comum compartilhando a água; ter as múltiplas faces da água identificadas e valorizadas; ter conhecimentos básicos sobre o “estado das águas” assegurados e difundidos; e, responsabilidade na administração da água para que haja desenvolvimento sustentável.

Em ampla pesquisa realizada sobre democracia participativa em 14 Comitês envolvendo 626 membros, Abers et al (2010) encontrou indicações de que os organismos de bacias hidrográficas têm mais sucessos como exemplos da abordagem deliberativa do que como arenas de inclusão social da sociedade ou de influência das decisões do Estado. Para os autores, com base em dados

pesquisados, os comitês não são pouco representativos, e funcionam bem como espaços deliberativos. Ainda que estas deliberações não sejam tão conhecidas, são públicas e devem tornar-se mais importantes a partir do momento em que os comitês se tornarem mais operacionais e efetivos, o que consideram ser o maior desafio para estes organismos.

Alguns fatores fragilizam o importante papel dos Comitês na gestão hídrica, como órgão articulador, deliberativo e de resolução de conflitos. Jacobi (apud Soares, 2010) já os apontava em 2006 em uma palestra: a falta de informação sentida pela sociedade civil; a predominância do discurso técnico; a lentidão na alocação de recursos; e ausência de garantia do poder de decisão do Comitê.

O modelo de gestão hídrica, inaugurado pela Lei nº. 9433/1997 (BRASIL, 1997), sugere novos rumos por meio de um processo mais participativo e descentralizado, em nível local. Por isso, é importante investigar como a legislação está sendo implementada, seus sucessos e suas possíveis falhas, para que se consiga propor ações que visem à melhoria da gestão dos recursos hídricos.

Quanto às políticas públicas, pesquisa de caráter interdisciplinar acerca da poluição aquática de Santos (SP) revelou que o Plano da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista (2004/2007) - local do estudo, que tinha previsão de ser quadrienal, sofreu atraso e não houve tempo hábil para sua atualização. Então, o Plano 2000/2003 foi promulgado para o período 2004/2007. Portanto, ficou em execução o mesmo plano, por oito anos. Mesmo assim, 80% das ações previstas no plano para diferentes metas não foram realizadas, afirmam Ambrozevicius e Brandimarte (2012).

As pesquisadoras constataram que, embora a legislação nacional trace as diretrizes básicas para a gestão dos recursos hídricos no território brasileiro e a legislação estadual estabeleça normas mais restritivas e aponte instrumentos interessantes, a aplicação em nível municipal é bastante precária. Ficou demonstrado que o Plano de Bacia Hidrográfica não teve resultado satisfatório, principalmente, por causa da falta de implantação, embora sua concepção seja considerada adequada.



A baixa participação popular na elaboração e monitoramento das políticas públicas é outro ponto destacado na referida pesquisa, quando se avalia a sua coerência e efetividade. As autoras sugerem que se promovam ações que estimulem e encorajem essa participação e se realizem capacitações com a população e representantes do Poder Público. Também referem que sejam adotadas medidas não só para mobilizar a população, mas, também, para mantê-la empenhada.

Ao final de seu estudo, as pesquisadoras propuseram uma listagem de recomendações, entre as quais se destacam: a *“Indução de participação pública de qualidade, através da valorização da educação ambiental, com aplicação dos conceitos de reflexividade, aprendizagem social e corresponsabilidade”*; *“Melhoria das fontes de informação sobre a qualidade das águas de Santos”* (AMBROZEVICIUS e BRANDIMARTE, 2012, p. 169).

A seguir, abordam-se os processos de gestão de recursos hídricos e de governança no âmbito global, a influência da legislação francesa no contexto normativo brasileiro, bem como, o documento eleito para aprofundamento: a Agenda 21.

## **4.2 Contexto global**

Debates acerca da gestão dos recursos hídricos têm recebido cada vez mais destaque tanto nas pesquisas científicas como no cotidiano social, o que, conseqüentemente, interfere diretamente no regramento jurídico. Questões como o desmatamento desenfreado, a fragmentação florestal, a utilização de espécies exóticas, a poluição por agrotóxicos, a problemática do lixo urbano e hospitalar, a extinção de populações e espécies da fauna e flora, e, atualmente, a crise hídrica que o Estado de São Paulo está enfrentando alcançaram notoriedade, especialmente, no que se refere à disponibilidade e qualidade da água e à diminuição de espaços preservados.

Experiências em gestão de bacias hidrográficas já tinham sido vivenciadas em 1616, no rio Danúbio; em 1922, com o pacto do rio Colorado, que decidia sobre a partição da utilização da água desse rio entre os estados que compartilhavam a mesma bacia hidrográfica; em 1933, na bacia do rio Tennessee, que envolvia o

território de sete estados dos Estados Unidos da América (EUA). Mas a prática mais influente, segundo Berreta (2013), que relacionou a gestão das águas com bacias hidrográficas e participação social, foi a que ocorreu na bacia do rio Ruhr, na Alemanha. Em 1913, ela já estabelecia que todos os associados (empresas, municípios e comunidades) seguiriam a política acordada na Assembleia de Associados ou Parlamento da Água. Definia, também, a cobrança pelo uso, cujos recursos eram utilizados para investimentos necessários à bacia e outras atividades relacionadas à gestão da Associação. Este modelo de gestão de águas se espalhou pela região e países vizinhos, sendo tal lógica incorporada pela primeira Lei das Águas francesa, a mesma que, vinte anos depois, influenciou a Lei Gaúcha das Águas (Lei nº. 10.350/94).

Outro exemplo que merece destaque é o Tribunal das Águas de Valência, na Espanha, que funciona há mais de mil anos, com o objetivo de solucionar controvérsias envolvendo recursos hídricos. Há a participação concreta da sociedade, através de um grupo de camponeses, com mandato temporário, cuja tarefa é resolver conflitos que lhes são trazidos por outros agricultores. Os princípios de funcionamento deste Tribunal espanhol evidenciam importantes lições que precisam ser levadas em conta, especialmente, seu caráter democrático. Destaca-se, também, o ensinamento de que a água e seus conflitos devem ser administrados por quem está próximo; jamais por grandes corporações transacionais ou por organismos internacionais, que visam, primeiramente, o lucro, lembra Viegas (2012).

Num plano mais abrangente, a Declaração de Estocolmo - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, 1972, também pode ser vista como um marco na proteção das águas. Nesta Declaração, encontram-se 26 princípios fundamentais que, segundo Silva (2011), são um prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem e que influenciaram a elaboração do capítulo relativo ao meio ambiente da Constituição Federal de 1988. Os princípios consagrados na Conferência de Estocolmo são designados por Silva (2011) como princípios internacionais de proteção ambiental.

Medeiros (2004, pág. 44) afirma que, a partir dessa Convenção, as nações *“passaram a compreender que nenhum esforço, isoladamente, seria capaz de solucionar os problemas ambientais do Planeta”*. Para Carvalho (2001, p. 18), a

Conferência foi fundamental para introduzir no universo jurídico internacional o conceito de direito ambiental. “*Os princípios 21 e 22 da Declaração de Estocolmo estabeleceram a responsabilidade de cada país pelos danos que as atividades, dentro de sua jurisdição, possam causar ao ambiente de outros países*”. Carvalho considera um avanço significativo no campo jurídico e social, o estabelecimento efetivo da corresponsabilidade pela manutenção da qualidade ambiental<sup>15</sup>.

Em 1992, a Conferência de Dublin - Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente - apontou sérios problemas relacionados à disponibilidade hídrica e estabeleceu princípios para a gestão sustentável da água.<sup>16</sup> O relatório da Conferência sugeriu ações para os níveis local, nacional e internacional e propôs a gestão de recursos hídricos de forma integrada, considerando os aspectos físicos, sociais e econômicos. Para que essa integração tivesse o foco adequado, sugeriu que a gestão fosse baseada em bacias hidrográficas com enfoque participativo, envolvendo usuários e governo de todos os níveis. Esta abordagem participativa sugerida pelo relatório da Conferência implica o fomento à conscientização da importância da água em todos os setores, públicos e privados, e propõe que as decisões sejam tomadas na base, com participação ampla e consulta pública, e com o engajamento dos usuários no planejamento e na implementação dos projetos.

Os princípios da referida Conferência enfatizam muito a valorização da participação popular nas decisões relativas aos recursos hídricos e apontam a necessidade de emergirem processos de governança, indicando, inclusive, uma gestão descentralizada, baseada em bacias hidrográficas. Também, em 1992, ocorre no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

---

<sup>15</sup> Mencionam a “*água*” expressa ou implicitamente os princípios 2, 3 e 5 : 2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada. 3 - Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais. 5 - Os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso.

<sup>16</sup> Princípios da Conferência de Dublin: (I) A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para a manutenção da vida, para o desenvolvimento e para o meio ambiente. (II) O gerenciamento da água deve ser baseado na participação dos usuários, dos planejadores e dos formuladores de políticas, em todos os níveis. (III) As mulheres desempenham um papel essencial na provisão, no gerenciamento e na proteção da água. (IV) O reconhecimento do valor econômico da água.

e Desenvolvimento, que reafirmou os princípios de Estocolmo e adicionou outros relativos ao desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente. Silva (2011), comentando o Princípio 1 da referida Conferência, argumenta que o ponto de partida é o reconhecimento da natureza interdependente e integral da Terra e a compreensão de que os seres humanos estão no centro das preocupações quando se trata de desenvolvimento sustentável, por terem direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. Percebe-se, neste princípio, a relação entre dois direitos fundamentais: o direito ao desenvolvimento e o direito a uma vida saudável.

A referida Conferência marcou o surgimento e o fortalecimento de inúmeras organizações da sociedade civil e também a promulgação de leis protetivas em relação ao meio ambiente na grande maioria dos países, além de textos inflamados em favor de uma melhor qualidade de vida. Conhecida como “*Cúpula da Terra*”, a Conferência se tornou uma importante e ambiciosa negociação multinacional, jamais realizada na história, para tratar de assuntos tão complexos e abrangentes e debater uma variada gama de assuntos.

Uma abordagem multidisciplinar se fez presente, assentada nos pilares da biodiversidade e das mudanças climáticas: a desertificação, as florestas, a biotecnologia, os oceanos, o meio ambiente marinho, a água potável, os resíduos tóxicos, os dejetos perigosos, o lixo sólido, a pobreza, os assentamentos humanos, a população, o desenvolvimento sustentável, a transferência de tecnologia, os recursos financeiros, a educação ambiental, a saúde ambiental, as questões legais e as mudanças institucionais (CARVALHO, 2001, p. 23).

Entre os resultados da Conferência realizada no Rio de Janeiro em 1992, merecem destaque os seguintes: a subscrição de documentos e a fixação de grandes princípios normativos a serem adotados pelos governos. Destaca-se, aqui, a Agenda 21, que contribuiu sobremaneira para que ocorresse uma ampla alteração conceitual no processo de planejamento e de gestão de recursos hídricos, no sentido de reconhecer a água doce como recurso finito e indispensável para a sobrevivência de todas as espécies.

Ela estabelece cinco questões principais referentes à organização de gestão de recursos hídricos: a) desenvolvimento e gerenciamento integrado de recursos hídricos, incluindo questões tecnológicas, socioeconômicas, ambientais e de saúde

humana; b) provisão de água potável de qualidade adequada e saneamento básico para toda a população; c) água para a produção de alimento sustentável e desenvolvimento rural; d) proteção dos recursos hídricos, dos ecossistemas aquáticos continentais e da qualidade da água; e) promoção de tecnologias e ações que integrem os setores público e privado no desenvolvimento e na inovação tecnológica. Considerando a relevância deste documento para a presente pesquisa, fez-se uma análise mais aprofundada em outro capítulo, a fim de identificar em que medida as dimensões da governança – informação, participação e gestão de conflitos – são contempladas neste documento.

Em novembro de 2002, foi aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Comentário Geral nº 15 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>17</sup>, que inclui em seu texto que o direito à água é pressuposto para o exercício e o cumprimento dos demais direitos humanos, pois se revela como essencial para uma vida digna (TURATTI, 2014). O referido Comentário Geral contempla em seu conteúdo que a água deve ser tratada como um bem social e cultural, e não como um bem econômico, e que o exercício desse direito deve ocorrer de modo sustentável, para que se garanta às futuras gerações o direito de acesso a esse bem. Alguns fatores apontados pelo Comentário devem ser considerados em qualquer situação: disponibilidade, qualidade, acessibilidade (física, econômica, não discriminação e acesso à informação), conforme documentado na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966.

O reconhecimento do direito humano à água potável, ao saneamento e sua ligação com o *“pleno gozo da vida”* fica expresso na Resolução da ONU, de 28 de julho de 2010. Dois meses depois, em 30 de setembro de 2010, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou uma segunda resolução afirmando que a água e o saneamento são direitos humanos. Ainda acrescentou que estão *“indissoluvelmente associados ao mais alto nível de saúde física e mental possível, assim como, ao direito à vida e à dignidade humana”*, explica Turatti (2014).

---

<sup>17</sup> O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é um órgão instituído em 1985 com o objetivo de fiscalizar e avaliar o cumprimento do pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais por parte dos países signatários. Os Comentários Gerais são um instrumento usado de tempos em tempos pela ONU para amplificar os direitos estabelecidos em suas convenções. (TURATTI, 2014, p. 36).

No 4º Fórum Mundial da Água, realizado em 2006 na Cidade do México, uma importante reflexão é realizada no documento denominado, “*O direito à água – do conceito à implementação*”. Ele refere que a falta de acesso à água interfere diretamente na fruição dos demais direitos humanos, como, por exemplo, o direito à educação, nível de vida adequado, saúde, alimentação, o que torna esse direito imprescindível para que o ser humano viva com dignidade (CONSELHO MUNDIAL DA ÁGUA, texto digital, 2006).

Cabe frisar também que cresce a doutrina em termos globais de que a água deve ser classificada como direito humano, por ser imprescindível à vida (TURATTI, 2014; LEFF, 2010; SHIVA, 2006). D’Isep (2010) também defende a água como direito humano afirmando que “*o direito à água reflete-se em todo o sistema jurídico, ao se manifestar como princípio universal de direito humano fundamental à água-vida*” (D’ISEP, 2010. p. 58). Shiva (2006) considera o direito à água como direito natural, tendo em vista que a água é um direito que nasce da natureza humana, das condições históricas, das necessidades básicas ou de noções de justiça. Para a autora, a água, compreendida como um direito natural, pode ser usada, mas não pode ser possuída. Assim como as pessoas têm direito à vida, devem ter direito aos recursos que a sustentam, como a água.

Nesse sentido, Viegas (2012) afirma ser indiscutível que o acesso do homem à água é um direito fundamental:

A essa conclusão poderiam chegar letrados e iletrados, juristas e não juristas, pois se há algo de que todos dependem é de água. O direito subjetivo à água não é apenas o bastante para sobreviver. O Direito vai além quando resguarda o mínimo existencial. Esse mínimo deve proporcionar uma vida com dignidade. É por isso que o direito humano fundamental abrange o acesso à água em quantidade e qualidade, adequadas para uma vida digna (VIEGAS, 2012, p. 16).

É importante referir que, embora esteja fortemente presente na doutrina mundial, a ideia do direito à água como direito humano não é plenamente pacífica, pois não existe texto legal em que todos os países sejam signatários, que

expressamente façam essa declaração, além da carência de instrumentos adequados de coação a fim de que se observem as normas postas<sup>18</sup>.

No Comentário Geral nº 15, de 2002, o direito à água traz ao Estado três níveis de obrigações: a) Respeitar ou abster-se de obstaculizar o exercício do direito à água, evitando atividades que limitem o acesso à água em condições de igualdade; abster-se de intervir arbitrariamente nos sistemas tradicionais de distribuição; e abster-se de contaminar a água. b) Proteger ou impedir que terceiros criem obstáculos ao desfrute do direito à água. c) Cumprir a obrigação de facilitar, promover e garantir o acesso à água potável (ONU, 2002).

Nesse sentido, cabe também mencionar o quinto item da Declaração dos Direitos da Água (ONU, 1992): *“A água não é somente uma herança dos nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras”*.

Para Bravo (2014), a água é um direito humano, bem público, econômico e vulnerável, já que o homem precisa de água assim como precisa de oxigênio. Ela afeta todos os aspectos do desenvolvimento, pois quem não tem acesso à água potável terá suas escolhas e liberdades limitadas pela pobreza, além de enfrentar doenças e a vulnerabilidade em todos os sentidos. Quando se menciona o desenvolvimento humano, está inclusa a dignidade humana, que não se limita às necessidades físicas, mas, também, envolve necessidades morais. No que diz respeito à água, *“[...] no se trata sólo de “dar” agua para tapar bocas o calmar conciencias, sino que debe reflejar esa preocupación por la dignidad individual y la justicia social”* (BRAVO, 2014, p. 07).

É preciso compreender que o direito humano à água é o fundamento para o cumprimento de outros direitos essenciais, que devem ser compreendidos como obrigações que refletem valores fundamentais universais, que não podem ser considerados meros direitos opcionais, que podem ficar à mercê de caprichos

---

<sup>18</sup> Há de se reconhecer, entretanto, que em um cenário em que a segurança jurídica ainda é pressuposto para o alcance da maior parte dos direitos, expressar o direito de acesso à água potável nos documentos internacionais torna-se essencial. Ou seja, não basta haver um consenso acadêmico acerca da fundamentalidade do direito em questão. É necessário que isso formalmente reste assegurado em textos normativos vinculantes (TURATTI, 2014, p. 51).

políticos, pois, sem acesso à água, ficam intangíveis outros direitos, especialmente, o direito à saúde (BRAVO, 2014). Parte da comunidade internacional ainda precisa reconhecer tacitamente que o acesso à água potável e ao saneamento deve compor o âmbito dos direitos humanos. Embora ainda não reconhecido expressamente como tal, as normas internacionais de direitos humanos incluem obrigações específicas relativas ao acesso à água potável para os Estados, no sentido de garantir a todos o acesso à água potável suficiente para o uso pessoal e doméstico, o que permite, por consequência, sustentar o *status* desse direito com “*direito humano*”, afirma o autor.

Para que se construa o entendimento de que a água é um direito humano fundamental, é necessário perceber a fundamentalidade deste direito para a existência da vida, seu caráter transfronteiriço e universal, e a clara conexão entre estes pressupostos, pois o acesso à água em quantidade e qualidade é pressuposto para uma vida digna. As conferências internacionais, seus documentos e Resoluções confirmam a inegável relação entre água, meio ambiente, saúde e vida digna, o que ajudou a fortalecer a conexão entre o acesso à água e os Direitos Humanos e contribui, conseqüentemente, para o reconhecimento da água como direito humano fundamental.

Apesar da inexistência de um documento assinado por todos os países no sentido de reconhecer a água como direito humano, o tratamento dispensado a este bem nos documentos investigados é de reconhecimento tácito desta condição. Mas é necessário que este reconhecimento seja expresso de forma literal também nas Constituições, para que não ocorram dúvidas de interpretação que conduzam à possível mercantilização deste bem, que é fortemente cobiçado por interesses de determinados grupos econômicos. O direito humano à água precisa ocupar seu espaço, pois o que está em jogo é o acesso à água e a manutenção da vida.

Além disso, políticas públicas perenes, que reconheçam e implementem as legislações protetivas já existentes, que garantam a qualidade da água ofertada e uma fiscalização eficiente das normas existentes necessitam ser implementadas de modo sistemático, sem depender de vontades pessoais ou de preferências governamentais, a fim de garantir a dignidade individual e a justiça social.



Assim, para que seja possível garantir este direito humano fundamental, não é suficiente apenas uma legislação que garanta este direito em nível constitucional e que sejam implementadas políticas públicas, mas, também, é necessária uma mudança de racionalidade, no sentido de que os Estados não permitam que interesses econômicos se sobreponham a interesses sociais. É preciso convocar o cidadão para que se engaje na causa da água e possa compreendê-la, percebê-la como um direito humano fundamental e essencial a sua qualidade de vida. Deve, portanto, propor ações, fiscalizar, participar dos processos decisórios, e, essencialmente, agir de modo sustentável para que este direito seja efetivo.

#### **4.2.1 A influência francesa no contexto normativo brasileiro**

A experiência francesa tem sido uma importante referência na institucionalização de novas práticas gestoras pelo mundo. No Brasil, esta experiência é a base para a constituição dos novos sistemas gestores estaduais, pois influenciou a criação da Lei Estadual 10.350/1994 e a própria formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos, lembram Braga e Ferrão (2015).

Na França, inicia na década de 1950 a preocupação com a degradação da qualidade da água dos rios, decorrente do processo de industrialização, do crescimento demográfico e da urbanização. O Estado inicia a criação de um modelo de gestão integrada dos recursos hídricos, objetivando regular a relação entre sociedade e ambiente, elegendo duas prioridades: uma nova repartição entre os atores que utilizavam a água e a desobstrução de novas fontes de recursos financeiros para o setor da água, sendo esta a principal discussão daquele momento: quem deve pagar pelo uso da água? (BERRETA, LAURENT e BASSO, 2012).

Salientam, no entanto, que as regras relativas às águas francesas eram anteriores a esta época. Ou seja, as primeiras regras foram acordadas no final do século XIX, em 1898. Estavam relacionadas à fiscalização administrativa do domínio das águas, com o objetivo de organizar os diferentes usos da água, especialmente, após a Revolução Industrial. A qualidade da água para o abastecimento também era um fator importante na época, pois havia se tornado um grave problema de saúde

pública, em função dos riscos de epidemia de cólera e de febre tifoide. Em 1902, foi decretada uma lei protetiva da saúde pública, contra a poluição orgânica das fontes de abastecimento público. O proprietário deveria zelar pela fonte e pela área no entorno. Além disso, poderia ser expropriado, em função da necessidade de abastecimento de água potável para a população, se o Conselho Municipal entendesse necessário, explicam os autores.

Foi criada, em 1959, a Comissão da Água, que objetivava identificar as medidas que o país poderia adotar para resolver questões ligadas à poluição da água e ao esgotamento sanitário. *“A primeira medida foi fazer um inventário dos meios de informação, de pesquisa e de ações existentes naquele período”* (BERRETA, LAURENT e BASSO, 2012). O objetivo principal da legislação era lutar contra a poluição, para conciliar a alimentação com água potável, saúde pública, agricultura, indústria, transportes e todas as atividades humanas de interesse geral, além da vida biológica do meio receptor, lembram os autores.

O início da criação do sistema francês de gestão das águas ocorre em 16 de dezembro de 1964, quando surge a primeira Lei das Águas com preocupações ambientais. A inquietude com a poluição química e orgânica dos rios e a falta de combate à poluição foram fatores que marcaram este processo. Foram constituídas as Associações de Bacias, que deveriam levar em consideração a situação do meio ambiente natural, baseando-se em todas as descargas de águas residuais que a Bacia recebia. Segundo Berreta, Laurent e Basso (2012), esta ideia se baseava nos modelos americano (Tennessee Valley Authority) e alemão (Associação da Região do Ruhr), que propunham a reunião dos organismos privados e públicos para saber distribuir a água que consomem e saber como eles poluem, mas, essencialmente, tratava-se de dividir responsabilidades.

Segundo os autores, a legislação foi considerada inovadora para a época, especialmente, em função dos três princípios adotados: gestão por parceria, participativa, já que era constituída pelos comitês de bacia formados por representantes de usuários, das coletividades e da administração; gestão descentralizada, com divisão por grandes bacias hidrográficas e estâncias de bacias; criação da Agência, ferramenta com autonomia financeira, com a incumbência de facilitar as ações de interesse comum à bacia.

A Lei sobre as Águas e os meios aquáticos, criada em 1992, reconhece a água como patrimônio comum da nação. Ela busca melhorar a gestão e garantir maior participação dos usuários, garantindo legitimidade para a gestão das águas. Criou dois novos instrumentos de gestão: SDAGE (Esquema Diretor de Planejamento e Gestão das Águas, na escala das seis grandes bacias hidrográficas, elaborada pelo Comitê, para um período de 10 a 15 anos) e o SAGE (Esquema de Planejamento de Gestão das Águas, na escala das sub-bacias hidrográficas a ser elaborado por uma Comissão Local da Água). Por meio desses documentos, é possível elaborar um Plano de Ações, com o objetivo de criar condições à gestão equilibrada entre homem e ambiente, detalham Berreta, Laurent e Basso (2012).

A terceira legislação francesa destacada pelos autores é a de 2006, que manteve os principais aspectos e fundamentos da lei de 1964 e da de 1992, mas reforçou a necessidade de que melhorassem as condições de acesso à água para todos e estabeleceu transparência ao funcionamento do serviço público da água. Destaca-se que o modelo francês, que se baseia em noções de solidariedade e propõe uma gestão integrada que pensasse em todos os usos da água, configurou-se numa gestão por objetivos, com a adoção de instrumentos de planejamento, que se desdobram em ações concretas num período de pequeno, médio e longo prazo, em escala do regional para o local. A criação das Agências de Bacias, em 1964, que foram dotadas de personalidade civil e autonomia financeira, tem papel determinante neste modelo de gestão, pois possibilitou que a gestão das águas não se confundisse com as políticas públicas, concluem Berreta, Laurent e Basso (2012).

A legislação francesa influenciou vários outros países na elaboração de normas norteadoras sobre recursos hídricos, inclusive a brasileira e a gaúcha, por apresentar um sistema com capacidade de autogestão, legitimado pela sociedade local por meio da participação ampla. É interessante verificar em que medida o Brasil, mais especificamente o RS, vêm conseguindo implantar este modelo, o que se verificará de certo modo ao final do presente estudo.

No Brasil, a gestão das águas ainda deve avançar, tendo em vista que poucos comitês de bacia estão bem estruturados, além de haver dificuldade na instituição da cobrança da água. *“Observa-se que na gestão francesa são essas, justamente, as características que permitem otimizar a administração”* (BRAGA e

FERRÃO, 2015, p. 14). Os autores reconhecem que também deve haver apoio político consistente, no sentido de promover as condições essenciais para que os comitês sigam conquistando autonomia e a representatividade de todos os setores da sociedade. Ao confrontar o modelo de gestão de recursos hídricos na França e no Brasil, os autores percebem que há uma grande diferença na esfera municipal, pois *“na França é muito mais participativa e atuante no âmbito das bacias e microbacias correspondentes”* (BRAGA e FERRÃO, 2015, p. 14). Segundo os autores, isso ocorre por causa das diferentes características territoriais desses dois países e por causa da heterogeneidade cultural no que tange à postura do povo em relação à participação política.

#### 4.2.2 Agenda 21

Como já referido, a Agenda 21 se traduz num dos resultados da Conferência<sup>19</sup> realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Ela trouxe como contribuição uma ampla alteração conceitual para o processo de planejamento e de gestão de recursos hídricos, pois reconhece a água doce como recurso finito e indispensável para a sobrevivência de todas as espécies.

Foram 179 países participantes que acordaram e assinaram a Agenda 21 Global<sup>20</sup>, um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, considerado a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado *“desenvolvimento sustentável”*. O termo *“Agenda 21”* foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança, para um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (BRASIL, 1992).

---

<sup>19</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

<sup>20</sup> A partir da implantação da Agenda 21 Global, cada país signatário assumiu o compromisso de criar sua própria Agenda 21 nacional e local, utilizando-se de processos participativos de discussão que envolvessem toda a sociedade, tendo como documento base a Agenda 21 Global.

De modo geral, é inegável que a Agenda 21 Global representa um marco regulatório ambiental importante do ponto de vista Global, eis que, a partir dela, os países signatários assumiram o compromisso de elaborar suas próprias Agendas 21 nacionais e locais, por meio de processos consultivos e participativos, lembrando que são textos propositivos, não obrigatórios, pois a Agenda 21 não tem força cogente. Os resultados práticos destes processos ainda estão em construção<sup>21</sup>. Espera-se que o cotejamento com os demais documentos analisados e a pesquisa de campo contribuam para chegar a proposições que qualifiquem a gestão dos recursos hídricos no Brasil. Em capítulo específico, estarão registradas as análises deste documento sobre as categorias da governança em comento: informação, participação e gestão de conflitos.

### **4.3 O cenário europeu**

No presente tópico, analisam-se algumas experiências citadas pela literatura sobre a questão pontual relacionada à gestão de recursos hídricos de alguns países da Europa. Citam-se casos envolvendo a Inglaterra, a França e a Holanda, além de alguns tópicos sobre a União Europeia. Estes países foram eleitos, pois tratam de casos encontrados na literatura pesquisada, tendo por base Pedro Jacobi. Em momento posterior, faz-se uma análise mais ampla, tendo em vista que serão investigados a legislação e documentos de abrangência destes países.

Diferenças regionais, culturais e econômicas entre continentes e países influenciam a percepção coletiva sobre a questão do gerenciamento hídrico. Na Europa, embora alguns países apresentem algumas semelhanças, as culturas são diferentes. O modo de gestão dos recursos hídricos em alguns países europeus contribui para a reflexão sobre o tema no âmbito brasileiro.

No caso da Inglaterra, o sistema de gestão de recursos hídricos está em franco processo de estruturação e de institucionalização, embora exista um longo

---

<sup>21</sup> Em 1994 foi realizada a Conferência de Noordwijk (Conferência Ministerial de Água Potável e Saneamento), nos Países Baixos. O principal objetivo desse evento era viabilizar a implementação da Agenda 21 referente à gestão dos recursos hídricos. Cerca de trezentos delegados de oitenta países se fizeram presentes, além de representantes da sociedade civil e organizações multilaterais. O Plano de Ação produzido ao final da reunião contemplava, entre outros aspectos, a importância da participação popular, transparência e democracia na gestão da água, e as instituições locais deveriam ser estimuladas a atuar nesta gestão, ensina Ribeiro (2008).

histórico de uso e de intervenções nas águas daquele país. Atualmente, a gestão hídrica vem ganhando um caráter de centralização, tendo em vista o descontrole observado com a adoção de medidas pontuais, sem uma visão sistêmica. O pesquisador Sousa Junior (2004) observa que, a partir da década de 90, ocorreram mudanças incentivadas por compromissos assumidos em acordos externos, como as Diretivas Ambientais da Comunidade Europeia. As mudanças também ocorreram tendo em vista o constante desafio da regulação de mercado, com a retirada do poder público e a inserção do poder privado em atividades relacionadas aos recursos hídricos, especialmente, os serviços de abastecimento e de saneamento.

O referido autor, ao analisar a participação social e a gestão dos serviços de água na Inglaterra, verificou que o envolvimento da sociedade está comprometido, uma vez que não são perceptíveis ações integrativas na gestão hídrica. Percebeu a perda do poder local na definição de políticas de recursos hídricos e de participação social direta, que se limitava aos Conselhos de Consumidores de Serviços de Água, que, por sua vez, foram reduzidos com a extinção daquele modo de participação. O pesquisador também concluiu existir uma apatia social em relação ao processo de gestão das águas, *“se de um lado o poder público parece não valorizar a participação social direta em organismos e colegiados, a sociedade também não responde com vigor a este pleito, de forma a gerar uma demanda transformadora”* (SOUSA JUNIOR, 2004, p. 149).

Diferente do que ocorre na Inglaterra, pesquisa realizada na França, país referência na gestão de recursos hídricos, demonstra as principais características de um processo de governança da água: Uma delas é que o Estado francês está em plena transformação de seu papel, pois não está mais sozinho na elaboração da ação e na decisão pública, segundo Richard et al (2009). A União Europeia passa a ter envolvimento progressivo na política das águas, que, junto com as leis francesas de descentralização são responsáveis pela transferência de parte do poder central do Estado aos níveis local e europeu. Outra característica se refere à implantação de diretiva básica sobre a política das águas, que é um desafio, pois requer, em termos de governança, a recentralização do escritório nacional de águas doces, uma necessidade crescente de vozes ambientais e uma redefinição da contribuição dos especialistas, além de requerer consciência e envolvimento crescentes da sociedade

na definição da ação pública para a água. Os autores ainda citam como característica da governança da água na França, o desenvolvimento da gestão conjunta da água em espaços locais formais e informais.

A evolução do modelo institucional de governança da água permite: (i) transferir competência para autoridades territoriais [...]; (ii) criar novos espaços de ação pública, que são competentes para criação das suas próprias regras locais [...]. O surgimento dessas estruturas na construção da ação pública local para água deve melhor refletir as questões de solidariedade territorial para gestão da água (RICHARD et al, 2009, p. 187).

A experiência francesa mostra um funcionamento de comitês de bacias hidrográficas bem especializado, pois nesta instância se formulam planos, reúnem-se metodologias e promovem-se avanços tecnológicos, especialmente, em nível regional. Os comitês aprovam planos de longa duração (20 a 25 anos) e, a cada 5 anos, os planos são revisados com a finalidade de melhorar a qualidade da água, além de, anualmente, haver decisões sobre as taxas a serem pagas pelos usuários, relacionadas ao volume de água consumido e ao nível de poluição de cada fonte específica. Essas taxas estimulam melhorias na tecnologia de controle e de conservação e auxiliam na aplicação dos planos quinquenais, explicam Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011).

Apesar de ser um país de densidade demográfica média e dispor de um rico abastecimento de água, na França existe uma série de problemas identificados no setor de gestão hídrica. Richard et al (2009) apontam os seguintes: escassez de água, poluição, produção de energia, preço da água, riscos de inundação, novos usos, gestão e planejamento territorial.

A governança local na gestão dos recursos hídricos na Holanda apresenta características peculiares, segundo Warner et al (2009). Considera-se muito o fenômeno holandês chamado “*polders*”, que ficam abaixo do nível do mar e dos rios, o que impõe uma drenagem artificial combinada com a proteção contra enchentes. Para o desenvolvimento dos “*polders*”, foi necessária uma grande cooperação de usuários e proprietários de terras, o que acabou dando origem a entidades de gestão local dos recursos hídricos, conhecidas como comitês de águas, modelo que foi seguido nos séculos seguintes, levando à criação de 2.500 comitês de água no país, na época.

Mas os problemas de maior escala não puderam ser tratados por estes comitês, como, por exemplo, a gestão das inundações fluviais. Além disso, há um grau elevado de competição entre os comitês. Durante a era napoleônica, várias responsabilidades relacionadas à gestão dos recursos hídricos foram transferidas para o Órgão Nacional de Águas. Após a inundação de origem marítima, em 1953, fortaleceu-se ainda mais a centralização. Já em meados de 1979, ocorre uma combinação notável de centralização e de descentralização. Essas variações entre centralização e descentralização acabam gerando, na Holanda, um sistema de governança formado por políticas centrais amplas, diversas responsabilidades descentralizadas e um controle de nível médio curiosamente forte, afirma Warner et al (2009).

Outra tradição na gestão dos recursos hídricos da Holanda é o envolvimento do cidadão, que auxilia ativamente na construção de um consenso amplo. Segundo os autores, o envolvimento ocorre por meio da eleição dos comitês de águas e da participação pública nos processos de planejamento. Por outro lado, ao longo do tempo, a maioria das pessoas perde o interesse neste processo. *“A maioria das pessoas fica contente de pagar seus impostos e votar de vez em quando para os membros dos comitês de água (embora dificilmente sabendo o que eles fazem) enquanto seus pés ficam secos”* (WARNER et al, 2009, p. 201).

A Holanda também foi objeto de pesquisa com foco na governança local, na gestão dos recursos hídricos. Os principais problemas apontados por Warner (2009) são: a qualidade da água, inundações fluviais e secas, inundações repentinas, gestão da água subterrânea (que, conforme a intensidade, chega muito perto da superfície), abastecimento de água e serviços de esgoto, bem como, desafios relativos à integração, apesar de os holandeses terem sido precursores da gestão integrada das águas, na década de 90.

Após vislumbrar os desafios da Holanda na gestão de recursos hídricos, Warner et al (2009) apontam algumas respostas a estes desafios: adotar ações e iniciativas locais diversificadas; governança mais cooperativa; mudanças de padrões da participação pública e aumento de veemência. É importante destacar que os países europeus estão sujeitos às diretivas da União Europeia, diferente dos países da América Latina, onde ocorre um gerenciamento individual.



No próximo tópico, estabelece-se um panorama sobre como a questão dos recursos hídricos vem se desenvolvendo nos documentos internacionais, especialmente no contexto da União Europeia. Para isso, realiza-se um estudo mais específico em dois documentos eleitos considerando sua importância e seu conteúdo: Diretiva-Quadro da Água (União Europeia) e o Documento de Referência 7 (União Europeia). Posteriormente, no próximo capítulo, verifica-se como foram tratadas as categorias da governança – informação, participação e gestão de conflitos no âmbito destes documentos.

A União Europeia demonstra avanços em relação às diretrizes para a gestão das águas através do seu arcabouço legal, embora, na sua origem, não tenha sido assim. Os Tratados constitutivos da Comunidade Econômica Europeia (Tratado de Paris/1951 e Tratado de Roma/1957) tinham como preocupações centrais, as atividades econômicas e não as questões ambientais, explica Turatti (2014). Apesar disso, a Carta Europeia da Água<sup>22</sup>, datada de 1968, com caráter essencialmente principiológico, continha orientações para a interpretação dos documentos existentes à época, que estimulavam a formatação de normas mais protetivas e intervencionistas. Em 1972, com a realização da Conferência de Estocolmo, a Europa, influenciada pelas discussões travadas, dá início aos Programas de Ação Ambiental (1973-76, 1977-81). Assim, em 1992, com a transformação da Comunidade Econômica Europeia em União Europeia, foi incorporada a proteção ao meio ambiente, pela primeira vez, entre os objetivos na Primeira Parte do Tratado da Comunidade Europeia.

---

<sup>22</sup> 1. Não há vida sem água. A água é um bem precioso indispensável a todas as atividades humanas. 2. Os recursos de águas doces não são inesgotáveis. É indispensável preservá-los, administrá-los e, se possível, aumentá-los. 3. Alterar a qualidade da água é prejudicar a vida do Homem e dos outros seres vivos que dela dependem. 4. A qualidade da água deve ser mantida a níveis adaptados à utilização a que está prevista e deve, designadamente, satisfazer as exigências da saúde pública. 5. Quando a água, depois de utilizada, volta ao meio natural, não deve comprometer as utilizações ulteriores que dela se farão, quer públicas, quer privadas. 6. A manutenção de uma cobertura florestal adequada, de preferência florestal, é essencial para a conservação dos recursos de água. 7. Os recursos aquíferos devem ser inventariados. 8. A boa gestão da água deve ser objeto de um plano promulgado pelas autoridades competentes. 9. A salvaguarda da água implica um esforço crescente de investigação, formação de especialistas e de informação pública. 10. A água é um património comum, cujo valor deve ser reconhecido por todos. Cada um tem o dever de a economizar e de a utilizar com cuidado. 11. A gestão dos recursos de água deve inscrever-se no quadro da bacia natural, de preferência a ser inserida no das fronteiras administrativas e políticas. 12. A água não tem fronteiras. É um recurso comum que necessita de uma cooperação internacional. (UNIÃO EUROPEIA (UE). Carta Europeia da Água, 1968. Disponível em: [http://www.infopedia.pt/\\$carta-europeia-da-agua](http://www.infopedia.pt/$carta-europeia-da-agua). Acesso em 30 nov. 2014).

As preocupações ambientais continuaram, observa Turatti (2014), especialmente, com as modificações trazidas pelo Tratado de Amsterdam e pelo Tratado de Nice. O Tratado de Amsterdam, em 1999, consagrou definitivamente o conceito de desenvolvimento sustentável como um dos principais objetivos da União Europeia. Já o Tratado de Nice trouxe importantes modificações em relação aos processos de tomada de decisão que repercutiram na gestão do direito comunitário.

A partir de 23 de outubro de 2000, a União Europeia adota a Diretiva-Quadro da Água, como forma de estabelecer os princípios norteadores das políticas públicas relativas à água. Turatti (2014) lembra que a intenção foi estabelecer um marco comunitário de atuação no âmbito da política de águas com o objetivo de promover várias mudanças:

Ampliar a visão protetiva, considerando, para tanto, o conceito de bacias hidrográficas; introduzir a denominada 'abordagem combinada' de valores limite de emissão e normas de qualidade das águas que foram tratadas separadamente nas primeiras diretivas dos anos 70; intensificar a participação dos cidadãos, assim como instaurar preços de água adequados (TURATTI, 2014, p. 137).

Tendo em vista a relevância desta Diretiva para o presente estudo, propõe-se uma análise pormenorizada deste documento em momento posterior, eis que ele contempla vários aspectos importantes que merecem atenção para que se atinjam os objetivos propostos neste estudo.

No texto final da Constituição Europeia (2004), também há o reconhecimento constitucional do direito ao meio ambiente (art. 45). Pondera Turatti (2014) que a referida Constituição ainda não alcançou sua plena vigência. Então, de forma paliativa, foi assinado, em 2007, o Tratado de Lisboa, "*com o objetivo de tornar a União Europeia mais democrática e eficaz e mais apta a resolver problemas em nível mundial, como as alterações climáticas, permitindo-lhe falar a uma só voz*" (TURATTI, 2014, p. 134).

Outro importante documento foi publicado pela Comissão Europeia, em dezembro de 2009: O Documento de Referência 7, elaborado em cooperação entre os agentes do setor da água em seminários setoriais regionais e nacionais organizados pela Oficina de Cooperação EuropeAid em vários países integrantes, explica Turatti (2014). O referido documento objetiva destacar os princípios comuns

e as sinergias entre o enfoque setorial e a gestão integrada dos recursos hídricos, a fim de demonstrar como estes setores podem complementar-se em favor do desenvolvimento do setor. O documento enfoca a problemática nacional, diferente da Diretiva-Quadro, que trabalha mais com o contexto de toda a UE e não tem efeito vinculante, pois seu objetivo maior é servir como guia para as delegações da UE e para outros atores envolvidos com o setor da água.

Devido à importância desse documento para a presente pesquisa, pois seu conteúdo está diretamente relacionado aos objetivos propostos, pretende-se analisá-lo com maior profundidade em momento posterior, identificando como se abordam as questões centrais aqui pesquisadas: dimensões da governança (informação, participação e gestão de conflitos).

Em março de 2010, a Comissão Europeia elaborou uma nova estratégia, denominada “*Europa 2020*”, que busca um crescimento inteligente, sustentável e integrador. Após esta breve análise evolutiva sobre o contexto ambiental na União Europeia, pode-se perceber a preocupação crescente com as questões ambientais e a gestão hídrica, originada na Conferência de Estocolmo em 1972.

A ONU, como organismo internacional, também tem contribuído para provocar o diálogo e trazer a preocupação com a gestão hídrica aos povos do mundo, o que está demonstrado nas Resoluções, Comentários Gerais, além de outros instrumentos.

A União Europeia tem gradativamente se posicionado frente aos temas ambientais, demonstrando sua preocupação, especialmente, no que tange aos recursos hídricos. Tanto que pode servir de referência a países que ainda necessitam implementar melhor estes processos de gestão, pois tem conseguido trabalhar o tema atingindo vários países (haja vista sua formação geográfica com países pequenos, que é fator que contribui), de um modo extremamente interessante, quando se fala em proteção ambiental e proteção dos recursos hídricos.

Após esta análise preliminar, faz-se uma breve contextualização dos documentos que mais se coadunam com os objetivos desta pesquisa, sendo eleitos para análise com maior detalhamento, a Diretiva-Quadro da Água adotada a partir

de 2000 pela União Europeia e o Documento de Referência nº 7, que trata do Desenvolvimento e da Governança do setor da água, proposto em dezembro de 2009.

#### 4.3.1 Diretiva-Quadro da Água

A partir de 23 de outubro de 2000, a União Europeia adotou a Diretiva-Quadro da Água<sup>23</sup>, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. A Diretiva é considerada uma das principais medidas da política do meio ambiente da UE nas últimas décadas. Ficou conhecida como “*Directiva-mãe*”, dada a sua importância, sendo apontada como um bom exemplo de concretização de políticas em nível de UE, ensina Schmidt e Gomes (2013). O documento propõe uma visão integrada dos recursos hídricos tendo por base a gestão por bacias hidrográficas de modo descentralizado e busca promover uma nova cultura da água, que requer a cooperação entre instituições públicas, empresas e sociedade civil, baseada no conhecimento e na informação, na consulta pública e na participação civil ativa. “*Trata-se de um processo integrado e interdisciplinar, em que a comunidade científica assume um papel determinante tanto na definição de mecanismos e monitorização, como na articulação dos saberes e introdução de métodos participativos inovadores*” (SCHMIDT e GOMES, 2013, p. 02).

Os referidos autores apontam que é possível identificar na DQA avanços e bloqueios ao analisar a governança da água, o que indica a fragilidade dos estudos, pois, em geral, são realizados por especialistas de outras áreas de saber, numa matéria que requer conhecimento e reflexão das ciências sociais. Apesar disso, reconhecem que a DQA apresenta uma visão que integra aspectos ambientais, econômicos, sociais e éticos. No que se refere à informação e à participação, destaca-se o surgimento de plataformas de informação disponíveis ao cidadão e a decodificação da informação, pois a própria DQA obriga que se disponibilizem resumos e sínteses compreensíveis. “*Em termos gerais, pode-se considerar a DQA*

---

<sup>23</sup> Uma diretiva é um ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países da UE devem alcançar. Contudo, cabe a cada país elaborar a sua própria legislação para dar cumprimento a esse objetivo. Disponível em: <[http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_pt.htm)>.

*como estímulo a bons exemplos de participação pública, sobretudo quando existem antecedentes participativos, como por exemplo, a Agenda 21 Local” (SCHMIDT e GOMES, 2013, p. 04).*

Ao referir-se às dificuldades apresentadas pela DQA, são apontados elementos como a carência de informação, especialmente, quando esta provém da administração pública, que ainda adota procedimentos meramente burocráticos, uma formalidade legal a se cumprir. Em relação aos bloqueios relacionados à participação, destaca-se a questão do tempo: os calendários são demasiadamente apertados para a complexidade da tarefa de participar, não havendo tempo para confrontar e debater interesses diferentes<sup>24</sup>.

Já nas considerações iniciais do documento, fica claro que a água é considerada um patrimônio que deve ser protegido, defendido e tratado como tal. Isto é, não pode ser considerada um produto comercial como outro qualquer. Também, nas considerações iniciais, condiciona-se o sucesso da diretiva à cooperação e ações em nível comunitário, e, também, à informação e à participação do público:

O êxito da presente directiva depende da estreita cooperação e de uma acção coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos utentes<sup>25</sup> (grifo nosso) (UNIÃO EUROPEIA, 2010, texto digital).

A DQA apresenta uma redação pontual acerca do assunto em questão – água -, traçando de modo um pouco mais detalhado as ações a serem efetuadas para que se atinjam os objetivos propostos, especialmente, em relação a duas dimensões analisadas: informação e participação. O documento não trata da gestão de conflitos, mas tenta explicar como devem ser construídos os planos de gestão de bacia hidrográfica: estabelece medidas e prazos para as ações no que se refere à elaboração, revisão e atualização dos planos, mas entende-se que tal proposta ainda pode ser aprimorada.

---

<sup>24</sup> Os atrasos cumulativos (de informação e consulta) tem duplo efeito negativo: aligeiram a profundidade e qualidade dos processos participativos e frustram as expectativas dos interessados (Stefano, 2010; Espluga et al, 2011, apud SCHMIDT E GOMES, p. 4).

<sup>25</sup> Expressão pouco utilizada que significa “usuário”.

Cabe a crítica, porque a Diretiva avança pouco em termos de sugestões de modelos que poderiam ser usados para que se atinja a real participação do público, como sustenta Turatti (2014). Por outro lado, entende-se que a Diretiva, quando for analisada em conjunto com os demais documentos e com a pesquisa de campo a que se propõe este estudo, pode contribuir para o aprimoramento da gestão hídrica no Brasil, especialmente, em relação a procedimentos para a efetivação do acesso à informação e a meios de participação. Numa análise sobre a governança no contexto da Diretiva-Quadro da Água, Schmidt e Gomes (2013) comentam que há carência de estudos para verificar se realmente ocorreu a passagem de um modelo de “comando e controle” para um modelo mais participativo. São necessários estudos mais aprofundados, tanto comparativos como de estudo de caso.

Realizada a análise da Diretiva-Quadro da Água, tendo a compreensão de que ela será ampliada nas conclusões trianguladas que se pretende realizar ao final da pesquisa de campo, passa-se a verificar como o Documento de Referência 7 aborda as dimensões da governança investigadas.

#### **4.3.2 Documento de Referência 7**

O documento foi publicado pela Comissão Europeia, em dezembro de 2009. Foi elaborado em cooperação entre os agentes do setor da água em seminários setoriais regionais e nacionais, em vários países integrantes. Sua principal finalidade é servir de guia para as delegações da UE. Não tem efeito vinculante e foca-se mais na problemática nacional, esclarece Turatti (2014).

A autora, numa contextualização geral do setor da água, apresenta algumas constatações: consideram a água um recurso natural compartilhado, com diversos usos, por vezes, concorrentes entre si; também a consideram um direito humano, um bem público, econômico e vulnerável, embora admitam que o acesso à água não está reconhecido internacionalmente como direito humano fundamental; consideram o interesse pela água transversal e variável, uma vez que a água se encontra em inúmeros setores, como a agricultura, indústria, saúde, turismo, meio ambiente, etc.

Destaca a diretiva que devem ser observados os erros e aprendizados herdados do passado, sendo necessário, para isso, garantir a transparência e o

envolvimento dos atores; gerir a demanda de água de modo equitativo, envolvendo homens e mulheres; criar mecanismos e instrumentos para melhorar a coordenação e o diálogo entre os agentes e instituições; facilitar o acesso à informação para todos, garantindo a fidelidade e a coerência dos dados disponíveis, elaborar mecanismos e metodologias para planejar os usos dos recursos hídricos, menciona Turatti (2014). O documento não explica a quais agentes se refere, mas, pelo contexto, entende-se que sejam todos os envolvidos, não só com a gestão da água, mas, também, todos os usuários da água.

O Documento de Referência 7, além de propor interessante modo de avaliar a governança, aborda aspectos que ainda não tinham sido trabalhados por outros documentos até então analisados, como a Agenda 21 e a Diretiva-Quadro da Água.

Destaca-se a conceituação do termo “*governança*”, que, segundo o texto, designa o conjunto de medidas, normas e órgãos de decisão informação e supervisão que garantem o bom funcionamento e o controle de um Estado, de uma organização, ou, neste caso, de um setor. Explica Turatti (p.142, 2014) que a “*governança se preocuparia, sobretudo, com os seus ‘derechohabientes’, ou seja, beneficiários (por exemplo, cidadãos, autoridades públicas, entes associados)*”. Baseia-se em quatro princípios essenciais, também referidos como categorias de governança (responsabilidade, participação, inclusão e transparência) que, conforme já mencionado, se aproximam diretamente das dimensões eleitas para serem desenvolvidas neste trabalho: participação e informação. Estes aspectos trazidos pelo Documento de Referência 7, que se relacionam diretamente com o presente estudo, serão aprofundados no Capítulo 5.

O Documento de Referência nº 7 faz menção à aplicação do princípio da subsidiariedade, que propõe uma gestão das águas junto aos mais baixos níveis governamentais e, conseqüentemente, mais próximos das comunidades, como é o caso das bacias hidrográficas. Para implantar as diversas formas de interação, o texto propõe o emprego do enfoque setorial, compreendido como “*um processo conjunto de diálogo (entre governos, técnicos e financeiros, demais agentes do setor), por meio do qual o governo pode elaborar e implementar seu programa setorial*” (UE, 2009, p. 14). Este enfoque propõe o abandono de projetos individuais,

voltando-se para a adoção de projetos comuns e coletivos, que conduzem a processos de inteiração e de integração, lembra Turatti (2014).

No que se refere às propostas de interação, o Documento nº 7 propõe que os dirigentes tenham tempo necessário para amadurecerem uma política setorial, com a possibilidade de envolver *“o conhecimento das experiências vivenciadas por outros países, a busca de informações, e ainda coloca como fundamental o estabelecimento de relações de confiança entre os agentes do setor da água e os mecanismos de circulação da informação dentro do setor”* (TURATTI, 2014, p. 198).

Após esta contextualização dos documentos da União Europeia, realiza-se um estudo sobre como a América Latina enfrenta o tema da governança hídrica. Aborda-se, inicialmente, algumas experiências citadas pela bibliografia pesquisada, na Bolívia, Chile e Colômbia. Sabe-se que, em se tratando de América Latina, não há uma organização administrativo-política como ocorre na Europa, tampouco vários documentos à disposição para que se possa selecionar o mais adequado a esta pesquisa. Diante desta conjuntura, optou-se por partir de uma análise a ser realizada no âmbito do MERCOSUL, elegendo-se o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL para a análise, tendo em vista sua relevância para a comunidade envolvida. Ele é considerado um marco jurídico que busca facilitar a efetiva proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais dos Estados Partes<sup>26</sup>.

#### **4.4 A gestão de recursos hídricos no contexto latino-americano**

A gestão de recursos hídricos na América Latina tem suas especificidades em cada país, eis que não há ainda mecanismo de gestão integrada, ainda que se perceba esta necessidade, tendo em vista a presença de recursos hídricos importantes que perpassam vários países. A contextualização a seguir desenvolvida parte das análises encontradas na literatura especializada sobre o tema, especialmente, com base no autor Pedro Jacobi.

---

<sup>26</sup> Justificativa expressada no preâmbulo do Acordo: *“Convencidos da importância de um marco jurídico que facilite a efetiva proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais dos Estados Partes”* (MERCOSUL, 2001).



Em pesquisa realizada sobre a gestão multissetorial da água na Bolívia, Irarte e Prado (2009) identificaram alguns dilemas enfrentados, especialmente, pelos sistemas hídricos rurais ou indígenas, como: inclusão de outros atores além dos setores tradicionais de uso da água; dinâmica de desrespeito por parte de setores poderosos na direção de direitos consuetudinários<sup>27</sup>; uso comum da infraestrutura, pouco aceito por alguns setores; luta contra regras que vêm do Estado ou de entidade de ajuda financeira do exterior; dificuldade de alcançar a transparência e a equidade; responsabilidade compartilhada não é exatamente o lema de todos; embora a água seja um tema de interesse comum, não necessariamente é um tema de discussão de interesse dos diversos atores e setores, pois discutir também pode significar ceder. O setor agrícola é o maior usuário de água, mas outros setores, como o urbano, o minerador e o industrial são mais fortes em relação ao poder de decisão sobre o uso desse recurso. Além disso, existem complicações relacionadas à eficiência técnica e econômica.

Já no Chile, existem reivindicações a favor de uma gestão mais coordenada das bacias por parte de usuários de setores produtivos e de água, de atores que já estão sendo atingidos por uma gestão insuficiente nas bacias, informa Basualto et al (2009). Em relação a medidas em nível internacional, o Chile está atrasado no cumprimento de metas que orientam uma melhor gestão ambiental para um desenvolvimento sustentável.

A implantação de uma gestão integrada de bacias hidrográficas e de recursos hídricos no Chile apresenta o desafio de ser realizada sem instrumentos legais suficientes. O governo compreendeu que qualquer estratégia nesse sentido deve ser acompanhada de modificações no Código das Águas<sup>28</sup> e de propostas mínimas capazes de lhe assegurar uma reserva de poder necessário de regulamentação. Quilodrán e Salinas (2009) mencionam que a base para uma boa governança e gestão integrada dos recursos hídricos pode ter início num diálogo cívico e numa nova legislação. Para isso, atores sociais poderosos, que atualmente se negam a

---

<sup>27</sup> Direito baseado nos costumes, que ainda não passou por um processo de criação formal da norma.

<sup>28</sup> Criado em 1981, legisla sobre as formas de organização dos usuários de água. Transforma a água em um bem público outorgável de forma gratuita e perpétua para os usuários solicitantes. Em 2005 ocorrem modificações de forma e não de conteúdo, permanecendo a concentração e a propriedade privada dos direitos, mencionam Quilodrán e Salinas (2009).

participar e a dialogar, deveriam tomar consciência de que não podem manter posições insustentáveis, mas devem inserir-se no debate.

Em pesquisa realizada sobre a gestão dos recursos hídricos na Colômbia, Rojas P. (2009) destaca que, embora este seja um país rico neste recurso, já se sentem os problemas de disponibilidade da água para garantir os diferentes usos, especialmente, nas zonas de maior concentração populacional e econômica. O autor considera que a gestão do recurso hídrico tem uma estrutura institucional deficiente, pois, no Ministério de Ambiente, Vivienda e Desarrollo Territorial, a agenda verde relativa à conservação do recurso, foi relegada a um segundo plano. Priorizou-se a agenda cinza, que se refere ao acesso à água e ao saneamento. Além disso, o tema ambiental tem perdido relevância institucional. Outro ponto negativo é que os diversos setores usuários da água formulam suas políticas públicas e ações de maneira isolada e não permitem o uso racional do recurso. Ainda, os instrumentos e ferramentas de gestão apresentam muitos problemas, aponta Rojas P. (2009).

Em nível internacional, Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011) sugerem a promoção de diálogos em bacias hidrográficas internacionais, a fim de estimular programas regionais de treinamento e promover focos adequados para a resolução de problemas de conservação, proteção e recuperação de recursos hídricos.

É importante destacar que, atualmente, muitos países enfrentam problemas relacionados à disponibilidade da água, seja pela escassez, seja pela qualidade do recurso hídrico. Este fato tem levado a comunidade internacional e pesquisadores da área a repensarem estratégias mais abrangentes, que vão além dos limites territoriais, eis que o recurso hídrico, muitas vezes, perpassa várias fronteiras. Trata-se de tema complexo, pois envolve questões ligadas à soberania dos Estados e, muitas vezes, requer o estabelecimento de acordos internacionais, que podem colidir com interesses entre setores políticos/econômicos dos países envolvidos, o que requer, além de uma boa gestão hídrica, essencialmente, a gestão de conflitos.

Aproximando um pouco mais o olhar nos documentos referentes aos recursos hídricos, constata-se que o MERCOSUL<sup>29</sup>, no ato de sua instituição, não fez

---

<sup>29</sup> O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção, como consequência da vontade política da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai de instituir um mercado comum, especialmente para satisfazer interesses de ordem econômica

nenhuma previsão a qualquer dispositivo sobre as águas, sejam elas superficiais ou subterrâneas. Os recursos hídricos surgem em pauta a ser debatida pelos Estados Partes, pela primeira vez, na Declaração de Canela<sup>30</sup> (1992), na qual se firmou, entre outros, que as transações comerciais deveriam incluir os custos ambientais causados nas etapas produtivas, sem transferi-los às gerações futuras. Assim, os custos ambientais devem ter em vista não apenas o lucro econômico, mas, também, o lucro, ou melhor, o não prejuízo ambiental nas operações. Destacou-se, ainda, o respeito às soberanias, tendo, ao mesmo tempo, previsão de responsabilidades compartilhadas por danos ambientais eventualmente ocorridos. Nesse aspecto, afirmou-se que será resguardada a soberania da diversidade biológica e das florestas: os recursos biológicos são inequivocamente recursos naturais de cada país e, portanto, sobre eles é exercida a soberania nacional, menciona Ferreira (2012).

#### **4.4.1 Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL**

O documento que representa um marco regulatório sobre questões ambientais no âmbito do MERCOSUL foi redigido em 2001, em Assunção. Trata-se do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL, realizado entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. O acordo ressalta a necessidade de cooperar para a proteção do meio ambiente e para a utilização sustentável dos recursos naturais com vistas a alcançar a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável.

O documento refere-se a um Acordo envolvendo a proteção do meio ambiente; por isso, o teor do texto trata de uma proteção ambiental ampla, não

---

(FERREIRA, 2012, p. 04). Em 2006 tem-se o protocolo de adesão da Venezuela, concretizando seu ingresso em 2012.

<sup>30</sup> SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR. Medio Ambiente en el Mercosur. Serie Temática, Documento nº 3, Montevideo, 2002, p. 86. Declaração de Canela item 1: Tradução livre do espanhol para o português: A crise ambiental que ameaça a sobrevivência na Terra. Nós vivemos em um ecossistema cujo equilíbrio é essencial para toda a humanidade. A proteção do ambiente e conservação racional dos recursos naturais exige o firme compromisso de todos os Estados no mundo que faz uma tarefa concertadas que vai garantir as gerações futuras manter as condições que tornam possível a vida na Terra.

entrando em especificidades relacionadas a recursos hídricos, por exemplo. O Anexo do documento menciona pontos mais específicos, quando lista as áreas temáticas<sup>31</sup>.

O Acordo-Quadro sobre meio ambiente no MERCOSUL é um documento que estabelece um importante marco regulatório entre os países envolvidos sobre a problemática ambiental; porém o texto é um tanto generalista, referindo-se a questões ambientais bastante amplas, carecendo, por vezes, de descrições de como devem ser realizadas algumas ações.

#### **4.5 Panorama brasileiro**

Nesta sessão, apresenta-se como vem ocorrendo a gestão dos recursos hídricos no Brasil. Traça-se um panorama, que percorre as contribuições de autores e pesquisadores que se debruçam sobre o tema, bem como, as principais legislações e documentos que regem a matéria. Em seguida, faz-se uma contextualização legal em torno da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 9433/1997<sup>32</sup>, e também dos documentos sobre recursos hídricos eleitos para análise: o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o Pacto Nacional pela Gestão das Águas.

Pode-se observar que, no Brasil, a situação dos recursos hídricos sofre algumas variáveis, tendo em vista as peculiaridades de cada região, conforme afirmam Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011). Sintetizando os problemas, os autores explicam que na região Norte há abundância e disponibilidade de recursos hídricos, especialmente, levando-se em conta a baixa densidade populacional, mas as condições sanitárias são precárias, o que agrava o problema da saúde humana,

---

<sup>31</sup> “Art. 7º. Os Estados Partes acordarão pautas de trabalho que contemplem as áreas temáticas previstas como Anexo do presente instrumento, as quais são de caráter enunciativo e serão desenvolvidas em consonância com a agenda de trabalho ambiental do MERCOSUL”. Reproduz-se aqui as áreas temáticas constantes no Anexo e as subdivisões relacionadas aos temas de interesse do presente estudo: 1). Gestão sustentável dos recursos naturais.[...] 1.f. recursos hídricos. 2). Qualidade de vida e planejamento ambiental. 2.a.saneamento básico e água potável. 3). Instrumentos de política ambiental. [...] 3.c. educação, informação e comunicação ambiental. [...] 3.i. sistemas de informação. 4). Atividades produtivas ambientalmente sustentáveis.

<sup>32</sup> Que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, temas que serão abordados em seção específica.

principalmente, a mortalidade infantil. Já na região Sudeste, existe água suficiente, mas o crescimento da urbanização e do parque industrial, a intensificação de atividades agrícolas, o crescimento populacional e a diversificação dos usos aumentam os custos do tratamento da água, tornando-a um bem extremamente caro, o que entrava o crescimento econômico e o desenvolvimento.

No Sul, ocorre a diminuição da água per capita, o aumento das atividades agrícolas e industriais, a diversificação dos usos múltiplos e o aumento dos custos de tratamento. A escassez é o principal problema no Nordeste, além da contaminação por doenças tropicais de veiculação hídrica e a falta de saneamento básico. E no Centro-Oeste, onde há uma área de alta biodiversidade, o recurso está altamente ameaçado do ponto de vista ecológico, quantitativo e qualitativo. Um dos principais desafios do Brasil, no século XXI é garantir o abastecimento adequado de água para as regiões metropolitanas e urbanas, já que 20% da população brasileira não possui água tratada, mencionam Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011).

Muitos comitês no Brasil defrontam-se com um grande problema: os diversos atores envolvidos na dinâmica territorial têm diferentes objetivos e visões do processo. As divergências acabam dificultando a busca de soluções mais justas, informa Jacobi et al (2009, p. 76): *“O espírito presente numa negociação em bases sócio-técnicas é marcado pela negociação entre diferentes e parte da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos, como sociais e políticos”*.

Os autores apontam que, apesar dos avanços conseguidos na construção desta nova institucionalidade e gestão de recursos hídricos, percebem-se problemas decorrentes de uma participação heterogênea, que não consegue, ainda, ser totalmente inclusiva, pois a população em geral tem pouca informação sobre os instrumentos de participação nestes espaços; não está acostumada a participar e, quando supera estes dois obstáculos, muitas vezes, não tem qualificação técnica, a condição necessária para se manifestar.

Com a retomada do regime democrático no Brasil, surge, no início da década de 80, um apelo dos movimentos populares no sentido de haver maior participação nas tomadas de decisão referentes às políticas públicas em relação à água.

Atendendo aos apelos, os estados passam a discutir e a fundamentar suas leis referentes aos recursos hídricos com base nos seguintes princípios:

Gestão descentralizada, integrada e participativa da água; bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão; água como um bem público e com valor econômico; instrumentos de planejamento e regulação por bacia; e instrumentos econômicos para a gestão da água como a cobrança pelo seu uso (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, p. 18).

Com um olhar voltado para estes princípios, que surgem em âmbito estadual, ocorre a previsão legal da criação de órgãos colegiados: os comitês de bacias hidrográficas e os conselhos de recursos hídricos, como forma de possibilitar a participação social. Os Comitês são criados e instituídos de forma gradual, conforme se observa na Figura 2:

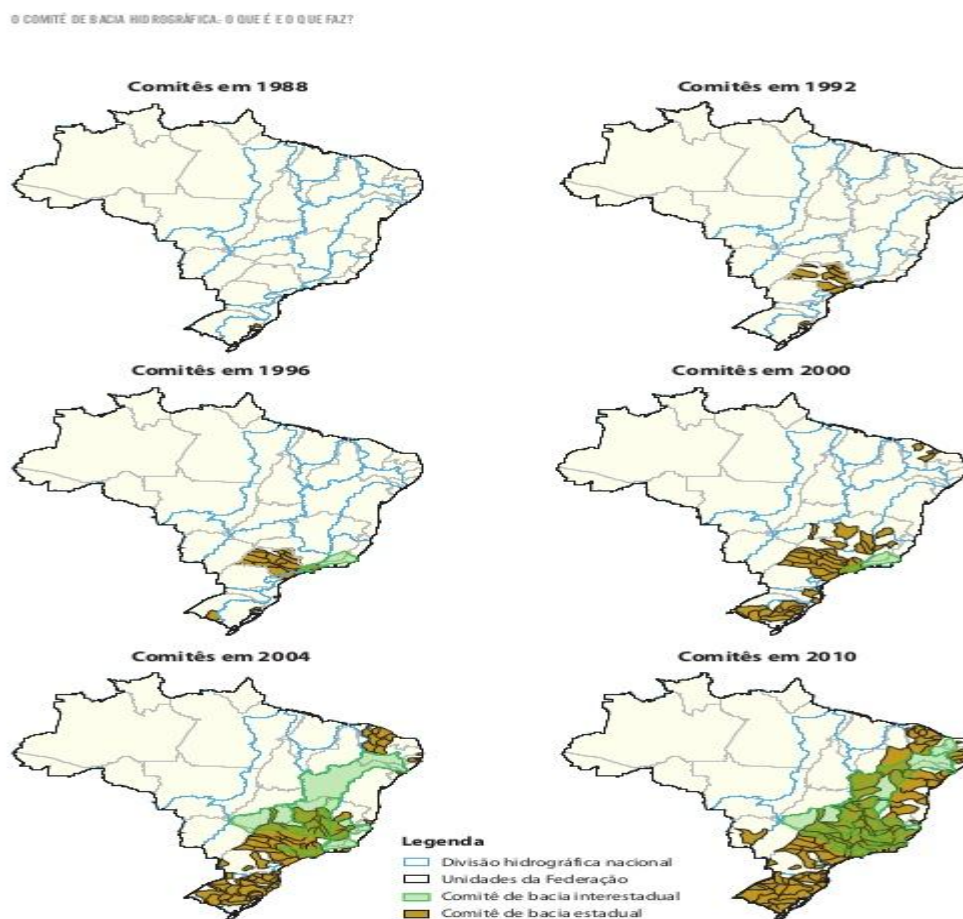


Figura 5 – Evolução da criação de comitês de bacias hidrográficas no Brasil

3 SURTIAMENTO DOS COMITÊS DE BACIA NO BRASIL

25

Figura 2 – Evolução da criação de Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil  
Fonte: ANA, 2011.

O comitê tem como uma das mais importantes atribuições estabelecer um conjunto de mecanismos e de regras, decididas coletivamente, de modo que os diferentes interesses sobre os usos da água na bacia sejam “*discutidos e negociados democraticamente em ambiente público, com transparência no processo decisório, buscando prevenir e dirimir conflitos*” (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, p. 19). Essas regras devem ser avaliadas levando em conta a realidade da bacia hidrográfica, depois de considerados os aspectos técnicos e os diferentes pontos de vista dos membros do comitê. Como se observa na Figura 3, a instituição de comitês de bacias hidrográficas não ocorre em todo o território brasileiro.

É certo que o poder de deliberação do comitê assume grande importância, uma vez que a principal decisão a ser tomada por ele é a aprovação do Plano de Recursos Hídricos para a Bacia, documento que reúne informações estratégicas para a gestão das águas na bacia em questão.

Já em 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal (CF/1988), foi estabelecido no art. 21, XIX, a instituição, pela União, do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em 1997, a Lei nº. 9433/1997 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelece a bacia hidrográfica como a base territorial de planejamento e gestão da água e prevê a criação de comitês de bacia.

A Política de Recursos Hídricos apresenta, assim, nova concepção para a gestão da água. Essa concepção exige mudança de mentalidade, de comportamentos e de atitudes. Trata-se de democratizar a gestão dos recursos hídricos, de compartilhar o poder de decidir, e isto requer do poder público determinação para dividir poder e dos usuários e da sociedade civil, a determinação para compartilhar responsabilidades (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, p. 19).

Atualmente, existem vários usos da água no Brasil, que variam de acordo com a disponibilidade, com o grau de concentração da população humana, com o nível de desenvolvimento econômico regional e com a intensidade das atividades nas bacias hidrográficas. Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011) descrevem as formas de utilização da água no Brasil: abastecimento público em áreas urbanas; irrigação; uso industrial; navegação; pesca e piscicultura; aquicultura e hidroeletricidade; abastecimento em áreas rurais; turismo e recreação.

É necessário ter uma visão sistêmica na gestão dos recursos hídricos e desenvolver a capacidade de incorporar e de adaptar o projeto a processos

econômicos e sociais. Caso contrário, pode ocorrer um atraso no planejamento, que pode interferir em políticas públicas competentes e saudáveis, acrescentam os autores. Eles também apontam indicadores de condições que fornecem o índice de qualidade da bacia hidrográfica, que são: qualidade da água de rios e riachos; espécies de peixes e vida selvagem presentes; taxa de preservação ou de perda de áreas alagadas e florestas nativas; taxa de contaminação de sedimentos de rios, lagos e represas; taxa de preservação ou de contaminação das fontes de abastecimento de água; taxa de urbanização e de relação entre a população urbana e rural (TUNDISI E MATSUMURA-TUNDISI, 2011).

Devem-se considerar os indicadores de vulnerabilidade da bacia hidrográfica, junto com os indicadores de qualidade, apontam os pesquisadores. São indicadores de vulnerabilidade: poluentes tóxicos; carga de poluentes; descarga urbana; descarga agrícola; alterações na população – taxa de crescimento e ou migração/imigração; efeitos gerais das atividades humanas e potencial de eutrofização.

Os referidos autores apontam, também, que as bacias hidrográficas são unidades físicas com fronteira delimitada. Podem ser de grande ou pequena escala, que se caracterizam como um ecossistema integrado hidrológicamente, com componentes e subsistemas interativos. A organização dos comitês, em cujos processos de decisão a população local tem a possibilidade de participar, oportuniza o desenvolvimento de parcerias e a resolução de conflitos. Por meio dos comitês, pode-se incentivar a participação da população e a educação ambiental e sanitária; proporcionar uma visão sistêmica adequada para o treinamento em gerenciamento de recursos hídricos e para o controle da eutrofização; propiciar alternativas para o uso dos mananciais e de seus recursos; oportunizar a elaboração de um banco de dados sobre componentes biogeofísicos, econômicos e sociais, além de garantir uma base de integração institucional que promova o desenvolvimento sustentável.

A integração entre o setor privado e usuários, universidade e setor público também é apontada pelos autores como fundamental para o gerenciamento adequado da bacia hidrográfica. Cabe à universidade realizar um diagnóstico qualitativo e quantitativo dos problemas, elaborar bancos de dados e sistemas de



informação, apoiar a implementação de políticas públicas no desenvolvimento metodológico e na introdução de novas tecnologias.

Ao setor público, compete a implantação de políticas públicas nos comitês de bacias e de projetos para a conservação, proteção e recuperação; promover a informação ao público e a educação sanitária e ambiental. Ao setor privado, cabe apoiar a implementação das políticas públicas; promover o desenvolvimento tecnológico e implementar novos projetos, além de financiar tecnologias em parceria com os demais setores. Os usuários devem atuar na participação e na mobilização para conservação e recuperação dos recursos hídricos, prestar informações ao Ministério Público e ao setor público e participar do processo de educação sanitária, explicam Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011).

Os comitês de bacias hidrográficas vêm demonstrando sua importância no exercício da participação civil, enquanto espaços de questionamento das relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas. O desafio é tornar estes espaços efetivamente públicos, tanto no seu formato, quanto no seu resultado, ou seja, locais em que se expõem os conflitos e se propiciam procedimentos para que ocorram discussões, negociações e voto. Jacobi (2011) menciona que é necessário ativar o potencial de participação dos cidadãos, a fim de garantir canais abertos para tal, tendo como pressuposto a garantia do acesso à informação.

Isto implica em mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável (JACOBI, 2011, p. 17).

O autor argumenta que o Estado deve, cada vez mais, dar respostas em relação a políticas orientadas para o desenvolvimento sustentável. Já os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo. Para ele, os processos sociais que se inserem numa mudança ou na implantação de uma legislação são inevitavelmente complexos, pois envolvem descontinuidades de interesses, de valores e de distribuição de poder, que passam por negociações, acomodações e conflitos, que não devem ser considerados como anomalias: *“lidar com estes processos é um desafio significativo”*, para o autor:

Isto nos remete à necessidade de ter como referência, não só suficiente, mas necessária, uma engenharia institucional legítima aos olhos da população,

que garanta espaços participativos transparentes e pluralistas numa perspectiva de busca de sustentabilidade e justiça social configurada pela articulação entre complexidade e democracia (JACOBI, 2011, p. 17).

O processo de participação social na gestão ambiental ficou fortalecido com o advento da Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), pois se cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), composto por membros dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como, por representantes da sociedade civil organizada.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Constituição Estadual gaúcha, houve um grande impulso dos movimentos sociais, liderados, especialmente, por Organizações Não-Governamentais (ONGs), que clamavam por mais participação popular nas decisões de governo, eis que houve uma institucionalização da necessidade de haver preservação, planejamento e discussões acerca do tema<sup>33</sup>.

Em pesquisa realizada sobre o andamento das novas políticas públicas, que tratam da relação entre rios, várzeas e áreas urbanas em SP, Travassos e Grostein (2012) revelam que, apesar de a abrangência das intervenções ainda ser pequena, existem avanços nas políticas, o que revela que a relação estabelecida com o sistema hídrico no século passado está em processo de transformação, embora permaneça o caráter setorial das intervenções, o que resulta em ações, muitas vezes, incompletas. As autoras também apontam como desafio para a consolidação dessas políticas, que se realizem ações integradas, o que requer organização institucional. Ações coordenadas do Poder Público são premissas importantes ao se realizarem intervenções, que devem, também, ser o mais abrangente possível, tanto do ponto de vista institucional, quanto do espacial. Ações compartimentadas e

---

<sup>33</sup> No Brasil, tem-se como marco regulatório o Decreto nº. 24.643, de 1934 (BRASIL, 1934), conhecido como “Código das Águas”, que trouxe regulamentação específica sobre a apropriação e uso das águas. Embora houvesse previsão voltada aos recursos hídricos no antigo Código Civil (Lei 3.071/1916, art. 563 a 568), era uma previsão isolada, que não estava inserida dentro de uma estrutura legislativa que se dedicasse ao tema.

isoladas não fazem sentido, pois resolvem parcialmente as demandas, deixando-as incompletas.<sup>34</sup>

Em pesquisa realizada sobre a aprendizagem social e a governança da água na sub-bacia hidrográfica Cotia-Guarapiranga, São Paulo, Santos e Jacobi (2012) perceberam que um processo de gestão compartilhada dos recursos é complexo por natureza. Em muitos momentos, foi diagnosticada a dificuldade dos segmentos em trabalhar de maneira integrada e coesa, além de divergências quanto: à competência dos órgãos públicos na gestão integrada e participativa de recursos hídricos; as responsabilidades no processo de gestão; ao desconhecimento da legislação ambiental pelos próprios representantes dos órgãos públicos, o que acaba gerando conflitos. Perceberam, também, falta de confiança entre os atores em negociação; postura frequentemente centralizadora do Poder Público; falta de visão a longo prazo; e a não integração das políticas de saneamento, de habitação, de desenvolvimento ambiental com aspectos sociais.

Os autores constataram a ausência de ações integradas e articuladas; um desnível de conhecimento acerca da temática; dificuldades na compreensão da linguagem entre os atores envolvidos nas discussões; descontinuidade administrativa. A complexidade dos problemas da região, a diversidade de interesses e dificuldade na definição de acordos, tanto no plano técnico quanto no político acarretaram essas dificuldades. A pesquisa evidenciou que a complexidade inerente aos processos de governança da água pode incorporar um processo de aprendizagem social, já que a participação na gestão pública influencia a própria dinâmica de funcionamento. Essa participação social é resultado da luta pela conquista de espaços, o que é considerado pelos autores um desafio para alcançar a democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania, tendo como referência, o diálogo e a cooperação.

Para fins de aprofundamento no presente estudo, elegeu-se contextualizar o tema na CF/1988 e na Lei nº 9433/1997. A escolha da CF/1988 se pauta na posição de importância e de supremacia que ela assume frente ao ordenamento jurídico

---

<sup>34</sup> Para tanto, é necessário que haja um programa intersetorial que, considerando as funções múltiplas das várzeas e dos rios urbanos e os diversos problemas ambientais, sociais e urbanos neles encontrados, priorize as regiões e as sub-bacias da cidade onde intervenções devem ocorrer, com objetivos e horizontes temporais diversos (TRAVASSOS e GROSTEIN, 2012, p. 46).

brasileiro, sendo base para todas as demais legislações em vigência no território nacional. Já a escolha da Lei nº 9433/1997 se justifica na medida em que ela institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, temas diretamente relacionados a esta pesquisa.

#### **4.5.1 Constituição Federal de 1988 (CF/1988)**

A CF/1988 (BRASIL, 1988) é um divisor de águas no que se refere a todo o ordenamento jurídico brasileiro, pois trouxe amplas garantias de participação e de consulta popular até então não previstas em lei. Criou, também, formas de participação local, como os conselhos municipais, que passaram a possibilitar uma participação mais direta e efetiva nas decisões governamentais nas mais diversas áreas, implantando, paulatinamente, processos de governança.

O texto constitucional também atribui o caráter de bem público aos recursos hídricos, tendo em vista que, havendo escassez de água, e sendo este um bem fundamental para o desenvolvimento das atividades do ser humano, é necessário que o Estado, a quem cabe satisfazer o bem-estar social, gerencie a água como forma de estabilizar ou de reduzir a crise e promover justiça social, como preconiza o art. 3º da CF/1988.

No art. 21, XIX da Carta Magna, encontra-se o fundamento legal da criação da Lei nº. 9433/1997: “*Art. 21. Compete à União: [...] XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso*” (BRASIL, 1988). Já no art. 20 e 26 da CF/1988, fica estabelecido a quem pertencem às águas<sup>35</sup>.

Art. 20. São bens da União: III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

---

<sup>35</sup> Embora a Carta Magna tenha estabelecido a repartição dos recursos hídricos entre os bens da União (artigo 20, inciso III) e dos Estados (artigo 26, inciso I), o sistema brasileiro de governança das águas perpassa necessariamente os níveis regional (das bacias hidrográficas) e local (da esfera municipal), haja vista a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão e a responsabilidade direta dos municípios pelos serviços de interesse local e pela organização do uso e ocupação do solo em seus territórios (ANA, 2013, p. 2).

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

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros (BRASIL, 1988).

Embora haja a categorização expressa de que a água é um bem público, doutrinariamente, defende-se a água como sendo um bem difuso. Fiorillo (2003, p. 405) defende esta linha, sustentando que a água é “*bem de natureza jurídica difusa*”. Caubet (2008, p. 143) também defende este caráter difuso, acrescentando que “*a lei incorre em erro ao estabelecer que a água é um bem de domínio público*”. Este pensamento é endossado por Mancuso (2005, p. 62): “*Sendo assim, a água, um bem comum de todos (res communes omnium), ajusta-se ao conceito de interesse difuso*”.

Esta teoria, para Viegas (2012), dá suporte à possibilidade de concluir que a água corrente ou depositada em território brasileiro não é de ninguém e, ao mesmo tempo, é de todos. Tratando-se de um bem da humanidade, não é propriedade particular, nem pública.

Em relação ao meio ambiente, a CF/1988, no art. 225, dispõe que: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”. Inúmeras outras legislações esparsas têm também como principal objetivo proteger o meio ambiente de acordo com os objetivos propostos pela CF/1988. A maioria dos juristas aponta o capítulo referente ao meio ambiente como um dos mais avançados e modernos do constitucionalismo mundial, pois contempla regras de notável amplitude e de reconhecida utilidade, conforme mencionam Mendes, Coelho e Branco (2010).

Na norma matriz que trata do meio ambiente em nível constitucional, encontra-se a previsão inovadora da responsabilidade ambiental entre gerações<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Benjamin (2001) explica que a equidade intergeracional é fundada em argumentos éticos que apontam na direção da justiça entre as várias gerações e tem como um de seus elementos básicos a

Para Machado (2011) o art. 225 aclama a ética da solidariedade entre as gerações, de modo que as gerações presentes não podem usar o meio ambiente gerando escassez e debilidade para as futuras. *“O princípio cria um novo tipo de responsabilidade jurídica: a responsabilidade ambiental entre gerações”* (MACHADO, 2011, p. 140).

Esta responsabilidade ambiental com as gerações futuras aumenta a responsabilidade dos gestores, especialmente em relação aos recursos hídricos, eis que é sabido que a água é um recurso finito, que precisa ser preservado – e gerenciado para tal - para que se garanta que as futuras gerações tenham acesso a esse bem vital. Também aumenta a responsabilidade de todos os cidadãos, chamando-os a participarem de processos de gestão e de se envolverem com o tema, uma vez que a responsabilidade é compartilhada. Quando se menciona *“ter acesso”*, inclui-se a questão da acessibilidade à água potável e da necessidade da qualidade desta água para o uso e o consumo.

A ampla proteção ao meio ambiente, assegurada pelo art. 225, caput, da CF/1988, é um direito fundamental. Segundo Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 13), a CF/1988 *“atribuiu à proteção ambiental o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, além de consagrar a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito brasileiro”*. Os autores também defendem que, com esse reconhecimento, o Estado é obrigado a respeitar os direitos fundamentais, em função da garantia (princípio) constitucional da proibição do retrocesso<sup>37</sup>. Desta forma, sendo o meio ambiente elevado a direito

---

conservação da natureza para as gerações futuras, com o objetivo de assegurar a perpetuação da espécie humana com os mesmos ou superiores padrões de qualidade de vida que se encontra hoje. Para o autor, as atividades realizadas pelo homem hoje repercutirão no futuro, no tipo, qualidade, quantidade e acessibilidade dos recursos que as gerações futuras terão a sua disposição, *“determinando, portanto, sua estrutura econômica, suas oportunidades recreativas, suas opções ambientais e até suas preferências”* (BENJAMIN, 2001, p. 61). Ele afirma que a ecologização do texto constitucional traz *“um certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista [...] do nós-todos-em-favor-do-planeta”*.

<sup>37</sup> A proibição de retrocesso ambiental, da mesma forma como ocorre com a proibição de retrocesso social, está, por sua vez, relacionada ao princípio da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos (proteção da confiança, as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada) [...] (SARLETE FENSTERSEIFER, 2010, p.39).

fundamental, reforça-se a ideia de que a água, por estar inclusa no meio ambiente, também assume esse caráter de direito fundamental. Resta o desafio de transformar tal promessa em fato.

Conforme já mencionado em capítulo anterior, cresce a doutrina em termos globais de que a água deve ser classificada como direito humano, pois é imprescindível à vida (TURATTI, 2014; LEFF, 2010; SHIVA, 2006). D'Isep (2010) também defende a água como direito humano afirmando que *“o direito à água reflete-se em todo o sistema jurídico, ao se manifestar como princípio universal de direito humano fundamental à água-vida”* (D'ISEP, 2010. p. 58).

Verifica-se, portanto, a natureza principiológica da CF/1988, referente às categorias analisadas, o que reforça os estudos realizados, uma vez que a Carta Magna garante a informação e a participação, bem como, a solução pacífica dos conflitos, garantida em nível internacional, apesar de não tratar especificamente destas categorias em relação à questão ambiental e hídrica.

#### **4.5.2. Política Nacional de Recursos Hídricos**

Passa-se agora a uma análise da Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997), que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PolNRH) e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Apresenta-se uma contextualização da norma considerando sua relevância em relação à temática em estudo, por constituir um marco legal determinante em termos de recursos hídricos. Já no artigo 1º apresenta seus fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997).

Uma análise atenta dos fundamentos da referida lei evidencia que ela propõe um novo olhar sobre a água. Já no inciso I, ela considera a água um bem de

domínio público, o que implica dizer que ninguém pode apoderar-se da água, pois não se trata de propriedade de quem quer que seja. Assim, ficou cristalizado por meio de legislação infraconstitucional o que a Lei Magna já havia instituído, ou seja, a publicização integral da propriedade da água. Lembra Viegas (2012) que foi após a edição da Lei nº 9433/1997 que a comunidade jurídica passou a sustentar com mais vigor a tese da extinção integral da propriedade privada dos recursos hídricos<sup>38</sup>.

O Inciso II completa o primeiro ao mesmo tempo em que faz uma importante ressalva: a água é limitada, ou seja, é necessário gerir este bem de modo que ele não acabe. Também, por esse motivo, a água tem valor econômico, ou seja, pode ser atribuído a ela cunho econômico, mas de modo que não seja negado o acesso às pessoas desprovidas de renda ou com renda muito baixa.

A lei em questão estabelece uma clara e importante prioridade que deve ser respeitada em casos de escassez, fundamentada no inciso III do Art. 1º: consumo humano e dessedentação de animais. Deste modo, os demais usos ficariam prejudicados para que se atendesse a este fundamento que, em última análise, protege um bem jurídico importante: a vida humana e de animais. Mas mantém latente uma visão antropocêntrica do ambiente.

Nos incisos IV, V e VI, estão elencados aspectos importantes, em defesa de uma boa gestão dos recursos hídricos. Há indicativos para processos de governança, já que estabelece que o uso múltiplo da água – quando não houver situação de escassez – deve ser contemplado no modo de gerir este recurso natural. Estabelece, no inciso V, a bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da PolNRH e a atuação do SINGREH (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos). Ou seja, traz uma definição clara do papel da bacia hidrográfica num contexto maior.

A definição como fundamento da lei de que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários

---

<sup>38</sup> Viegas refere que endossam este posicionamento Graf (2003, p.56), Rebouças (2003, p.43), Canotilho e Leite (2007, p. 295), Quadros da Silva (1998, p. 81), Machado (2002, p. 26), Farias (2005, p. 397), Santilli (2003, p. 650), Nunes, (2002, p. 197), Granziera (2001, p. 77), Mancuso (2005, p. 62), Passos de Freitas (2003, p. 20), embora admita que não seja unânime, mas é o pensamento majoritário.



e da comunidade corrobora com o entendimento de que se percebe uma forte mudança e forte desejo de que ocorram processos participativos na gestão das águas, encaminhando, ao menos no contexto legal, processos de governança. Segundo Caubet (2008):

A descentralização consiste em delegar, sem ideia de retomá-lo ou de controlar o seu exercício, o poder de decisão em relação a assuntos político-administrativo. descentralizar vai significar que nem o Conselho Nacional e nem os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal vão eles mesmos diretamente administrar as águas. A gestão ou a administração das águas deve ficar com as bases [...], que são os Comitês e as Agências de Água (CAUBET, 2008, p. 81-82)

A criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, definida pela referida lei, refletiu o esforço dos movimentos sociais e técnicos, que foram determinantes na criação de arranjos institucionais e possibilitaram maior participação de setores da sociedade envolvidos na gestão de recursos hídricos. *“O comitê de bacia hidrográfica é, assim, a instância-base dessa nova forma de fazer política: descentralizada por bacia hidrográfica e contando com a participação dos poderes públicos, dos usuários e das organizações da sociedade civil”* (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, p. 14).

Os objetivos que a lei estabelece para a Política Nacional de Recursos Hídricos (PolNRH) no art. 2º também merecem destaque:

I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (BRASIL, 1997).

Aqui se pode perceber que a lei ratifica o que está previsto na Constituição Federal (CF/1988), art. 225<sup>39</sup>, caput, ao mencionar que deve haver a proteção ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Trata-se do que Benjamin

---

<sup>39</sup> Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

(2001) chama de equidade intergeracional. A lei enfatiza e deixa claro que esta proteção se aplica também ao recurso hídrico.

Também estão definidos como objetivos da PolNRH, a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, visando ao desenvolvimento sustentável, bem como, a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos, o que aponta para um viés de caráter preventivo de possíveis situações de conflito, presentes na legislação.

Para que se implante a PolNRH, a Lei, no art. 3º, estabelece importantes diretrizes e cita diversas articulações e integrações, que devem ocorrer entre diferentes órgãos e instituições. Destacam-se as seguintes: realizar uma gestão sistemática dos recursos hídricos; adequar esta gestão às diversidades físicas, biológicas, demográficas, econômicas, sociais e culturais; integrar a gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental; articular o planejamento de recursos hídricos com o de setores usuários e com os planejamentos regionais, estaduais e nacional; articular a gestão do uso do solo; integrar a gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas esturinos e de zonas costeiras.

Os Planos de Recursos Hídricos<sup>40</sup> são instrumentos importantes, criados com a Lei nº 9433/1997, pois preveem que sejam realizados um amplo estudo, planejamento e ações relativos aos recursos hídricos, nas esferas, nacional, estaduais e locais. O conceito está previsto no art. 6º: “*Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos*” (BRASIL, 1997). São planos de longo prazo, que serão elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País (art. 8º, Lei 9433/1997). Deverão sinteticamente conter os seguintes aspectos: diagnóstico, análise, balanço entre disponibilidade e demandas futuras dos recursos hídricos, metas de racionalização de uso, medidas a serem tomadas, prioridades para a outorga de direitos de uso, diretrizes e critérios para a cobrança do uso da água e propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso.

---

<sup>40</sup> Em momento posterior se realizará uma análise mais detalhada sobre o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Recursos Hídricos e como estes documentos abordam as categorias da governança em estudo: informação, participação e gestão de conflitos.

Uma seção específica institui o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) na Lei nº. 9433/1997. O art. 25 e seguintes tratam deste tema, o que revela que o legislador entende a importância que a informação assume nesse contexto. O SNIRH é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do SINGREH serão incorporados ao SIRH.

Para o funcionamento do SNIRH, a lei adotou como princípios básicos: “*Art. 26 [...] I - descentralização da obtenção e produção de dados e informações; II – coordenação unificada do sistema; III - acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade*” (BRASIL, 1997). Um importante passo foi dado, uma vez que ficam expressas na legislação, a importância e a necessidade de que flua a informação, para que toda a sociedade tenha acesso aos dados e informações pertinentes. Percebe-se que o direito à informação, entendido aqui como uma dimensão da governança, tem ocupado seu lugar.

O Sistema Nacional de Informações também visa contribuir com subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos, eis que a elaboração destes documentos pressupõe conhecimento sobre demandas, índices, enfim, informações acerca daquilo que se pretende planejar. De forma sistemática, o art. 27 prevê:

Art. 27. São objetivos do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos: I - reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil; II - atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional; III - fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997).

O SNIRH tem um site (<http://www.snirh.gov.br/>), onde são disponibilizadas informações referentes à divisão hidrográfica, quantidade e qualidade das águas, usos da água, disponibilidade hídrica, eventos hidrológicos críticos, planos de recursos hídricos, regulação e fiscalização dos recursos hídricos e programas voltados à conservação e à gestão dos recursos hídricos. Porém, o site não tem uma boa interface, o que dificulta o acesso às informações pela sociedade em geral.

No art. 32, prevê-se a criação formal do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que estabelece objetivos a serem seguidos:

I - coordenar a gestão integrada das águas; II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; III - implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; V - promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos (BRASIL, 1997).

Já no art. 33, encontra-se a listagem dos integrantes do SINGREH (FIGURA 3), a saber: Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Agência Nacional de Águas, Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, cujas competências se relacionam com a gestão de recursos hídricos e com as Agências de Água.



Figura 3 – Organograma do SINGREH  
Fonte: ANA (2013, texto digital).

Analisando os objetivos propostos pelo SINGREH e pelos órgãos que o compõem, vislumbra-se que a efetiva implantação e funcionamento nos moldes propostos pode ser uma tarefa difícil, eis que os órgãos listados não dispõem de mecanismos de integração, nem estrutural nem legal, o que dificulta o processo.

Caubet (2008) argumenta que esta apresentação é problemática, pois traz objetivos a serem atingidos, ou não, no âmbito de diversas instituições, com competências espaciais e funcionais distintas, embora transmita a impressão de que existe unidade de gestão e visão do conjunto. Não há uma articulação orgânica entre os órgãos enumerados para produzir objetivos em comum.

Em outras palavras, existiria um sistema se os objetivos do art. 32 fossem atribuídos a um conjunto de elementos interdependentes, com mecanismos para corrigir os eventuais desvios que aparecessem e fazer com que o conjunto sempre tendesse ao seu próprio aprimoramento, em função e a par de produzir resultados previamente indicados (CAUBET, 2008, p. 182).

O autor aponta que o SINGREH não é um conjunto de engrenagens ajustadas, perfeitamente capaz de produzir os resultados esperados. Será necessário um entrosamento razoável de diversas autoridades e órgãos administrativos, o que é apontado como tarefa complexa de ser realizada, tendo em vista que as esferas envolvidas têm objetivos diversos e interesses políticos sobressalentes, o que gera conflitos a serem geridos<sup>41</sup>.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), com diversas competências<sup>42</sup> estabelecidas pela Lei nº 9433/1997, é composto pelos

---

<sup>41</sup> O problema reside no fato de que nem a Lei 9433, nem em outros instrumentos jurídicos, existe a previsão de uma articulação efetiva das diversas esferas de exercício do poder, no intuito de garantir o funcionamento mínimo desse sistema. No momento, o conjunto está tão desarticulado que nem existem iniciativas federais para “motivar” os Estados que não tomam as necessárias providências para adequarem suas legislações às normas federais em vigor (CAUBET, 2008, p. 183).

<sup>42</sup> Art. 35. Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos: I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; [...] IX - acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; IX – acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso. XI - zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB); XII - estabelecer diretrizes para implementação da PNSB, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); XIII - apreciar o Relatório de Segurança de Barragens, fazendo, se

representantes dos Ministérios e das Secretarias da Presidência da República, com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; dos usuários dos recursos hídricos; e das organizações civis de recursos hídricos; é gerido por um Presidente (Ministro titular do Ministério do Meio Ambiente) e um Secretário Executivo.

Um dos princípios contidos na lei refere-se à publicização das águas. O Estado assume o domínio legal, mas permite que o gerenciamento seja realizado de modo compartilhado com a sociedade, com a participação de entidades que representam os diferentes usuários da bacia hidrográfica, a partir de diferentes instrumentos normativos e econômicos.

A atual legislação brasileira referente aos recursos hídricos revela-se bastante avançada em termos de redação. No entanto, convém verificar se as propostas conseguem efetivação na prática, ou seja, se realmente os processos decisórios estão mais acessíveis à população e se está havendo uma efetiva participação popular nestes espaços, que oportunize reais processos de governança hídrica. Nesse sentido, os Comitês são um espaço de investigação estratégica.

Observa-se que nem todos os mecanismos criados pela Lei nº 9433/1997 estão em funcionamento, como, por exemplo, a criação das Agências de Água<sup>43</sup>, prevista no art. 41 e seguintes (FIGURA 4). Elas são peças fundamentais para o bom funcionamento institucional dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, pois exercem, entre outras, a função de secretaria executiva do Comitê:

Art. 44. Compete às Agências de Água, no âmbito de sua área de atuação:  
I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;

---

necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras, bem como encaminhá-lo ao Congresso Nacional.

<sup>43</sup> Apesar de serem entes de Estado, os comitês de bacia não possuem personalidade jurídica, ou seja, não têm Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), pois suas competências são de cunho deliberativo, propositivo e consultivo, e não executivo. Para tanto, a legislação criou a figura da Agência de Água, ou Agência de Bacia, para dar o suporte técnico ao comitê exercendo, entre outras, a função de secretaria-executiva. No entanto, essa mesma legislação estabeleceu que a agência somente será criada quando houver viabilidade financeira de suas atividades assegurada pela cobrança pelo uso das águas em sua área de atuação. A cobrança somente tem sido implantada após muito debate na bacia e em poucas delas se efetivou (ANA, 2011, p. 30).

- II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;
- III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;
- V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;
- VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;
- VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;
- VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação;
- X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica;
- XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica:
  - a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes;
  - b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
  - c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
  - d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.(BRASIL, 1997).

As Agências de Água integram o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e, segundo a ANA (2016), sua criação deve ser solicitada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica e autorizada pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos. A viabilidade financeira da Agência deve ser garantida pela cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação. Enquanto as Agências de Água não estiverem criadas, os Conselhos de Recursos Hídricos podem delegar, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água para organizações sem fins lucrativos<sup>44</sup>.

A ANA está autorizada a firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades que receberem delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para exercer funções de competência das Agências de Água, relativas a

---

<sup>44</sup> Como por exemplo consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; outras organizações reconhecidas pelos Conselhos de Recursos Hídricos.



recursos hídricos de domínio da União. Uma vez instituída a Agência de Água, o contrato de gestão é automaticamente encerrado.

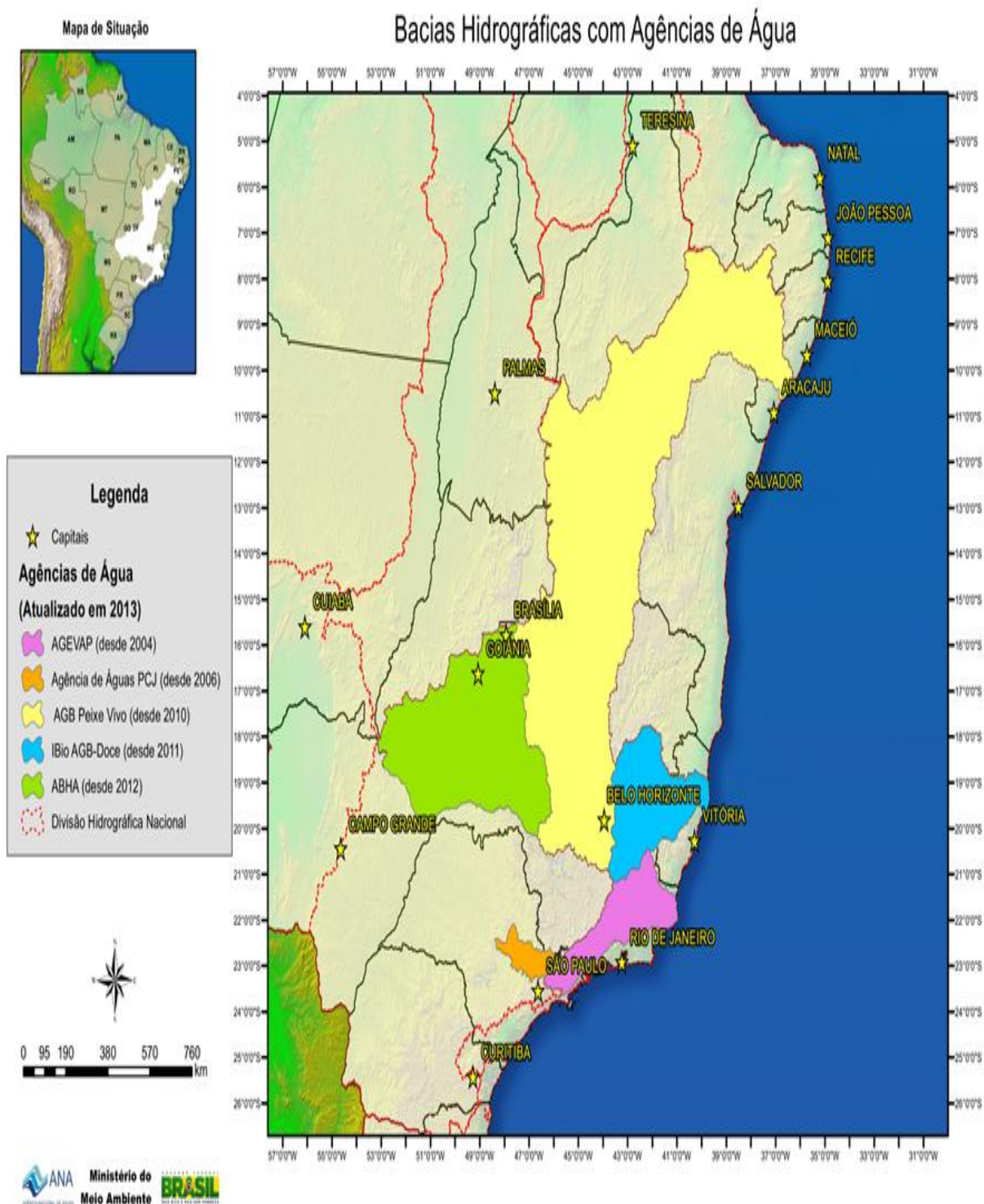


Figura 4: Mapa das Agências já implantadas no Brasil  
Fonte: ANA (2016)



Em muitos casos, como no do Estado do Rio Grande do Sul e do Comitê Taquari-Antas, por exemplo, ainda não foram criadas as Agências, o que provoca entraves no andamento dos Comitês. O assunto será aprofundado quando se realizar a discussão dos resultados do estudo de caso.

A seguir, faz-se um estudo mais aprofundado em dois documentos de âmbito nacional, eleitos por se coadunarem com os objetivos da presente pesquisa e, também, por causa de sua relevância: trata-se do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PlanNRH) e do Pacto Nacional pela Gestão das Águas.

#### **4.5.3 Plano Nacional de Recursos Hídricos**

O Plano Nacional de Recursos Hídricos é um marco importante para a gestão dos recursos hídricos no Brasil. Foi instituído com o estabelecimento do Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006), sendo prevista sua criação já no art. 6º da Lei 9433/1997. Foi aprovado em 30 de janeiro de 2006, por meio da Resolução nº 58 do Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (BRASIL, 2006). O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PlanNRH), o primeiro instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, tem como objetivo geral estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em qualidade e quantidade, gerenciando as demandas e considerando a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social.

Na introdução do documento, explica-se que o caráter participativo e descentralizado adotado no processo de construção do Plano reflete a busca pela governança. Este processo estabeleceu, para um horizonte temporal até 2020, diretrizes, programas e metas pactuados social e politicamente, mediante um amplo processo de discussão, com base técnica consistente para auxiliar as discussões e o estabelecimento das propostas.

Na dinâmica da estratégia de planejamento participativo impressa em todas as etapas de construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos, é essencial mencionar as contribuições advindas dos diversos eventos realizados, como seminários, oficinas e encontros, que agregaram conhecimento das mais variadas matizes e setores, da sociedade civil, dos usuários de água, das entidades de ensino e pesquisa, e dos órgãos

integrantes das três esferas de governo. Outrossim, é digno de nota o embasamento substancial decorrente das discussões nas câmaras técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, especialmente a Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos (CT-PNRH) (BRASIL, 2006, p. 12).

A participação<sup>45</sup> da sociedade civil revela-se como elemento importante na construção do Plano Nacional, o que o torna mais legítimo e representativo. A forma descentralizada de construção, com a definição de Comissões Executivas Regionais (CER), seminários regionais e nacionais<sup>46</sup>, busca refletir um processo de governança, descrito expressamente no documento. Convém destacar que a expressão “*governança*”, objeto deste estudo, é mencionada apenas na introdução do documento, referindo-se ao processo participativo de construção do texto. O documento também não traz a conceituação do termo governança, ou seja, limitou-se a dizer que se buscou utilizar um caráter participativo e descentralizado na sua elaboração. São apontados três objetivos estratégicos, que complementam o objetivo geral do Plano:

(a) a melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade; (b) a redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos; (c) a percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante (BRASIL, 2006, p. 13).

Cabe aqui um destaque ao objetivo (b), que busca a redução dos conflitos gerados pelo uso da água. A gestão dos conflitos é entendida como essencial para que se otimize a gestão dos recursos hídricos. Inclusive o objetivo busca a redução dos conflitos potenciais, ou seja, aqueles que, possivelmente, decorrerão dos múltiplos usos da água.

Elementos relativos à gestão dos conflitos são apresentados num item específico sobre o tema, no capítulo que traça um panorama dos recursos hídricos no Brasil, no subitem, “*Desafios e oportunidades para a gestão das águas no Brasil*”. A abordagem dá ênfase aos diferentes usos da água e como estes usos concorrem entre si. Cita-se como exemplo o abastecimento público; atividades industriais com

---

<sup>45</sup> O registro histórico de todo o processo de participação encontra-se disponível na página eletrônica do PNRH (<http://pnrh.cnrh-srh.gov.br>).

<sup>46</sup> Foram realizadas duas rodadas de reuniões das CER nas regiões hidrográficas, com a participação de aproximadamente 200 pessoas em cada reunião e 12 seminários regionais, um em cada região hidrográfica (BRASIL, 2006, p. 24).

necessidade de coleta e de tratamento de efluente; geração de energia elétrica que se contrapõe à navegação, turismo, pesca e lazer e o alto volume consumido pelo setor da irrigação, que influencia na disponibilidade de água para outros setores e para a própria irrigação.

A partir dessas constatações, o documento reconhece de modo genérico a necessidade de estruturação e/ou aparelhamento institucional dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e do meio ambiente, para que possam ser aplicados instrumentos preventivos e corretivos capazes de equacionar e compatibilizar as demandas dos diversos usuários da água.

O teor do Plano Nacional reconhece que estes conflitos entre os usos concorrentes intersetoriais da água demonstram desarticulações institucionais entre órgãos governamentais das diversas instâncias federativas responsáveis pela formulação e pela implantação das políticas públicas. No entanto, existem disputas entre usos concorrentes intrasetoriais, que demonstram as dificuldades para atender às diversas demandas pelo uso da água, evidenciando até mesmo a contraposição entre interesses públicos e privados e também privados x privados. Percebe-se, como já referido em momentos anteriores, a importância que assume uma articulação institucional e interinstitucional, quando se pretende promover processos de governança.

Uma boa articulação entre as instituições envolvidas dos mais diversos âmbitos e níveis é ferramenta básica para a gestão de conflitos, bem como, para que se promova o acesso à informação e à participação. O item que trata especificamente dos conflitos relativos ao uso da água encerra-se com o seguinte texto:

As dimensões dos potenciais conflitos pelo uso da água tornam evidentes os desafios a serem enfrentados pelo SINGREH em relação às demais instituições públicas e privadas, consolidando-se assim em um espaço político de negociação e tomada de decisão sobre o atendimento às demandas setoriais relativas ao uso dos recursos hídricos (BRASIL, 2006, p. 80).

Observa-se que o tema é tratado de modo superficial, trazendo constatações pertinentes; porém, sem a propositura de formas concretas de resolução e de gestão dos conflitos apresentados. Também não há referência a outras formas de conflitos

que podem surgir no âmbito hídrico e que necessitem de gestão. Refere-se apenas aos relacionados, por exemplo, à escassez ou às cheias e, até mesmo, ao acesso e à qualidade da água potável. O Plano também propõe estratégias<sup>47</sup> de construção para o futuro, entre os quais citam-se: (a) a consolidação do marco institucional (legislação e organização) existente; (b) o fortalecimento do sistema de gestão; (c) a concentração da gestão também na demanda por recursos hídricos; (d) propostas de formas de integração das políticas públicas; (e) contribuições para a desconcentração econômica e a equidade social; (f) antecipação aos problemas nas regiões críticas; (g) fortalecimento da política de captação em Ciência e Tecnologia.

Oportuno aqui detalhar a estratégia (b) para a qual foram adotados tópicos específicos, destacando-se a necessidade de:

[...] implementar os comitês de bacia e outras formas de participação, em vista das especificidades de cada região; [...] disponibilizar informações sobre recursos hídricos para os atores econômicos e sociais e para toda a sociedade em geral, utilizando técnicas modernas disponíveis e sistemas de informação e educação já existentes; [...] antecipar a resolução de conflitos em regiões e áreas previsíveis em função do crescimento das atividades econômicas e humanas (grifo nosso) (BRASIL, 2006, p. 89).

Observa-se que o fortalecimento do sistema de gestão proposto pelo Plano Nacional relaciona, entre outros tópicos, as três categorias da governança que se consideram essenciais: informação, participação e gestão de conflitos, o que pode reforçar a tese de que para a implementação do processo de governança hídrica, devem estar presentes, de modo bem estruturado, as categorias que este estudo propõe.

Em relação à letra (g), (fortalecer a política de captação em Ciência e Tecnologia), sugere-se a criação de programas de capacitação de membros dos comitês de bacia hidrográfica e a criação de uma capacitação aberta a toda a sociedade que dissemine informações que tratem dos aspectos relacionados à água e ao meio ambiente, fortalecendo a participação cidadã nos colegiados previstos e reconhecidos pelo SINGREH.

---

<sup>47</sup> O texto refere que as estratégias devem ser robustas, que permitam aproveitar as oportunidades e reduzir as ameaças. A principal ameaça citada advém da possibilidade de junção de um sistema de gestão ineficiente e uma grande expansão das atividades econômicas e urbanas.

Em relação à previsão de capacitação aberta à sociedade, com disseminação de informações relacionadas à água e ao meio ambiente, ressalta-se o impacto positivo de uma medida dessas na gestão dos recursos hídricos, eis que instrumentalizaria o cidadão para que pudesse sentir-se parte ativa nos processos decisórios, envolvendo os recursos hídricos, uma vez que, munido de informação, a participação passa a ser cidadã<sup>48</sup>.

No capítulo 4 do documento em análise, ao estabelecer as diretrizes, traz-se a conceituação do que vem a ser o Plano:

O Plano Nacional de Recursos Hídricos configura-se como o conjunto estratégico de ações e relações interinstitucionais, instrumentos de política, informações e ferramentas de apoio à decisão, ações de comunicação social, fontes de financiamento e, também, intervenções físicas seletivas que, ao serem implementadas pela União, possibilitam e potencializam o equacionamento e as soluções regionais ou locais de problemas relativos aos recursos hídricos e, simultaneamente, estruturam uma ótica nacional indispensável ao seu efetivo gerenciamento, respeitadas as diretrizes de descentralização e o princípio da subsidiariedade, como predicados inerentes ao SINGREH que se quer edificar (grifo nosso) (BRASIL, 2006, p. 95).

O Plano Nacional de Recursos hídricos pode ser considerado um dos documentos mais importantes sobre a gestão de recursos hídricos no Brasil, pois contempla vários aspectos que merecem um delineamento claro e propositivo. Foi construído com ampla participação popular, o que lhe confere legitimidade. Estabelece objetivos gerais e específicos, propõe diretrizes, macrodiretrizes, programas e subprogramas, além de um modo de gerenciamento e de sistemática de monitoramento e avaliação da execução do Plano.

Como o próprio documento refere, não se trata de texto acabado, pois necessitará ser revisitado, inclusive, para que se operacionalize o próprio sistema proposto de avaliação da execução. Também há que se reconhecer que em, alguns

---

<sup>48</sup> Uma macro-diretriz semelhante também aborda o assunto, incluindo a questão da necessidade de envolver comunidades indígenas: Quanto aos aspectos transversais relacionados às ações de capacitação e de comunicação social, o texto indica que deve ocorrer a formação de profissionais para atuar em gestão integrada de recursos hídricos, atualizar os decisores públicos do processo de gestão em seus diversos níveis de atuação, e também qualificar membros da sociedade, incluídos aí grupos tradicionais e representantes das comunidades indígenas, para participar de forma efetiva dos colegiados do SINGREH (BRASIL, 2006, p. 102).

aspectos, poderia haver um melhor detalhamento das ações a serem realizadas, mas, se comparado com outros documentos já analisados (Agenda 21, Diretiva-Quadro, Documento de Referência 7, Acordo-Quadro), o Plano Nacional de Recursos Hídricos é, sem dúvida, o que descreve mais pormenorizadamente suas intenções, exercitando melhor o que os outros documentos apenas norteiam amplamente.

#### **4.5.4 Pacto Nacional pela Gestão de Águas**

Em março de 2013, por meio da Resolução 379 da ANA, foi aprovado o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas – PROGESTÃO. Este programa, que tem previsão de ser desenvolvido pela ANA em apoio aos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREHs) que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), tem por objetivos específicos:

- I - promover a efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação de seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual;
- II – fortalecer o modelo brasileiro de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo (grifo nosso) (BRASIL, 2013).

Destaca-se que o texto refere-se expressamente ao fortalecimento da governança das águas no Brasil, explicitando como é, ou como deve ser este modelo proposto: integrado, descentralizado e participativo. Vale destacar que a participação surge como um forte elemento deste pacto, pois é colocada como parte de um processo maior, que é a governança hídrica.

O documento, denominado Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Aspectos Conceituais, Vol. I), revela que a tentativa de construir um sistema nacional para governança dos recursos hídricos recebe os primeiros impulsos no século passado, no regime republicano, quando o Estado brasileiro assumiu o papel de promover e orientar o desenvolvimento econômico e social do país<sup>49</sup>. Esse modelo de

---

<sup>49</sup> Destaca-se a promulgação do Código das Águas em 1934 e a experiência em diferentes modelos de gestão de águas – desde um excessivamente centralizado e burocrático na década de 1930, evoluindo-se, nas décadas seguintes, para outro, essencialmente pautado pela atuação de grandes empresas estatais e pela prevalência de alguns setores usuários – sempre emoldurados pelo sistema

governança chamado de “*sistêmico*” foi, segundo o documento em análise, consagrado pela CF/1988 e pela edição da Lei nº. 9433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A proposta do plano é que ele seja desenvolvido em ciclos quinquenais de proposição e de avaliação de metas. Para o cumprimento de seus objetivos, o PROGESTÃO aportará recursos orçamentários da ANA, conforme o alcance de metas acordadas, incluindo as de desenvolvimento e de fortalecimento institucional das entidades estaduais integrantes do SINGREH e de implementação dos instrumentos e das ferramentas de apoio ao gerenciamento de recursos hídricos, conforme previsão do art. 2ª. da Resolução 379. O documento em análise também detalha de onde serão provenientes os recursos financeiros, o mecanismo e formas de cálculo (arts. 3º e 4º).

No Capítulo III, a partir do art. 5º, o documento descreve como ocorrerá a adesão ao pacto e a participação no PROGESTÃO. Segundo o documento, a participação é aberta ao Distrito Federal e a todos os Estados interessados em corroborar para o alcance dos objetivos do Pacto. Também há um capítulo específico que regulamenta a definição e a certificação das metas, trazendo detalhes sobre a questão. No art. 7º, prevê-se que “*A ANA definirá, em articulação com as entidades estaduais, o conjunto de metas do Pacto Nacional que serão certificadas pela ANA no âmbito do PROGESTÃO, incluindo, minimamente, as previstas no art. 2º*”. As metas a serem atingidas deverão constituir um quadro de especificidades, conforme modelo a ser definido pela ANA.

O processo de certificação para as entidades que atingirem as metas propostas iniciará no ano subseqüente ao da definição e à aprovação do Quadro de Metas do PROGESTÃO. A avaliação terá repercussão imediata no desembolso dos recursos financeiros, que ocorrerá somente a partir do terceiro ano do ciclo de avaliação (art. 8º). O documento detalha também, a partir do art. 9º e seguintes,

---

político vigente e pelas transformações socioeconômicas vivenciadas a cada momento. Após esse período, enquanto se davam os movimentos de abertura política e de retomada da democracia, todo esse processo culminou na formatação de um modelo de governança de espectro institucional bem mais amplo, experimentando-se de forma pioneira, em alguns estados da federação, a constituição de fóruns de representação social direta (ANA, 2013, p. 1).



como ocorrerá o desembolso e o saque das parcelas, ou seja, o recebimento de recursos financeiros.

O art. 12 traz a definição das obrigações de cada ente participante. Entre as atribuições da ANA destaca-se a de divulgar o PROGESTÃO, o que, embora de modo tímido, pode indicar um desejo do redator de informar à sociedade e a entidades interessadas a existência do Pacto. Entre as obrigações previstas para as entidades estaduais, merece menção a listada na letra “(b): *prestar as informações e apresentar as documentações requeridas pela ANA para participação no PROGESTÃO*”. Uma referência discreta à informação, mas que circulará internamente, isto é, não estará disponível à sociedade.

A Resolução 379 da ANA, que aprova o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, traduz-se num texto que explica como ocorrerá o sistema proposto, que consiste, em síntese, num pagamento condicionado às metas cumpridas pelos estados que aderirem ao PROGESTÃO.

Já o documento intitulado, “*Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Aspectos conceituais, vol.1*”, apresenta uma conotação mais descritiva e de análise, do que meramente regulatória. Faz, logo no início, um breve resgate histórico da governança das águas no Brasil, explica as motivações para a construção de um Pacto e estabelece premissas e objetivos.

As premissas previstas no texto são: (1) Fortalecimento dos SEGREHs; (2) Compromisso em torno de metas; (3) Metas associadas à visão de futuro (prognóstico); (4) Desenvolvimento institucional a partir das aspirações dos estados; (5) Metas de controle definidas de forma consensual. Destaca-se a última premissa que prevê, embora não de forma detalhada, que haja um processo de construção participativa para as metas de controle:

A União e os estados brasileiros exercem função de regulação do uso da água em seus respectivos domínios e detêm competências comuns relativas à proteção do meio ambiente e combate à poluição hídrica. Dessa forma, as metas de controle quali-quantitativo dos recursos hídricos compartilhados, diferentemente das metas institucionais, exigirá um processo de negociação e a construção de consenso entre os entes federados (ANA, 2013, p. 7).



O documento cita o objetivo geral do Pacto, além dos específicos já supracitados: “a construção de compromissos entre os entes federados, visando à superação de desafios comuns e à promoção do uso múltiplo e sustentável dos recursos hídricos, sobretudo, em bacias compartilhadas” (ANA, 2013, p. 8). Este objetivo busca ser alcançado por meio de três elementos para a implementação do pacto, que, de forma sucinta se traduzem em:

- (a) Construção de um mapa de gestão;
- (b) Harmonização das políticas;
- (c) Articulação setorial;

A construção de um mapa de gestão refere-se à aplicação de uma metodologia de análise desenvolvida pela ANA, que permite estabelecer, a partir de um conjunto de variáveis determinantes do grau de complexidade da gestão de águas, o modelo institucional minimamente adequado ao enfrentamento das situações mais críticas. A partir do modelo proposto, quanto maior for o grau de complexidade da gestão (determinado em termos da abrangência, intensidade, número e dispersão de conflitos existentes nas regiões hidrográficas analisadas), maior será a exigência em termos de estrutura institucional de gerenciamento dos recursos hídricos, conforme o quadro a seguir (ANA, 2013, p. 8).

Classe	Desafios	Ações *	Estrutura mínima **	Gerenciamento
<b>A</b>	Usos pontuais e dispersos; ausência de conflitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hidrologia</li> <li>• Planejamento estratégico</li> <li>• Outorgas pontuais</li> </ul>	5 técnicos especialistas: perfil multidisciplinar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria e/ou OERH</li> <li>• Conselho Estadual</li> </ul>
<b>B</b>	Conflitos pelo uso da água em algumas áreas (áreas críticas)	<i>Todas anteriores +</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento, outorga e fiscalização (áreas críticas)</li> <li>• Apoio a organismos de bacia e capacitação</li> </ul>	10 técnicos especialistas: perfil multidisciplinar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria e/ou OERH</li> <li>• Conselho Estadual</li> <li>• Organismos de bacias (áreas críticas)</li> </ul>
<b>C</b>	Conflitos pelo uso da água com maior intensidade e abrangência	<i>Todas anteriores +</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Estadual</li> <li>• Sistemas de outorga, fiscalização e cadastro</li> <li>• Apoio a comitês e capacitação</li> </ul>	15 técnicos especialistas: maior diversidade profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria e OERH</li> <li>• Conselho Estadual</li> <li>• Comitês de bacias</li> </ul>
<b>D</b>	Conflitos de maior grau de complexidade	<i>Todas anteriores +</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos de Bacia</li> <li>• Enquadramento</li> <li>• Apoio às Agências de Água e à cobrança</li> </ul>	20 técnicos especialistas: ampla diversidade profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria e OERH</li> <li>• Conselho Estadual</li> <li>• Comitês de Bacia</li> <li>• Agência de Água</li> </ul>

(\*) Incluídas as ações de apoio - rede de monitoramento e sistema de informações

(\*\*) Estrutura Administrativa (Secretaria ou OERH) referente à equipe técnica permanente (sem apoio administrativo e jurídico)

Quadro 10 - Condições de sucesso (metas) para o desenvolvimento institucional por tipologia de gestão.

Fonte: ANA, 2013.

Destaca-se no Quadro 10, que o grau de conflitos na bacia, que inicia com a ausência de conflitos e vai até conflitos de maior grau de complexidade, é fator determinante para as ações, estrutura mínima e gerenciamento da situação.

Segundo o documento, caberá aos Estados a definição da tipologia de gestão que melhor reflete sua visão de futuro, observadas sua realidade e suas aspirações. Uma vez definida essa tipologia, deverão ser assumidos compromissos e estipuladas metas de desenvolvimento institucional que permitam alcançar as condições de sucesso correspondentes, que serão as minimamente necessárias para a adequação do arcabouço institucional às realidades gerenciadas em cada domínio, o que depende, fundamentalmente, de um conjunto de ações (instrumentos e processos administrativos), recursos humanos e estruturas de governança compatíveis com as tipologias de gestão adotadas. Há também um anexo no documento que detalha as ações a partir da definição das tipologias apresentadas no Mapa de Gestão.

Trata-se de um olhar interessante, que propõe uma gestão diferenciada de acordo com o grau de complexidade dos conflitos que ocorrem na bacia. Há apenas uma lacuna, que diz respeito à definição do que se entende por conflitos e ao enquadramento dos diferentes níveis de conflitos propostos. Ou seja, poderia haver um enquadramento com parâmetros mais objetivos para esta categorização, eis que é ela que determinará ações estruturais importantes, segundo a classe em que estará inserida.

Outro elemento apontado para a implantação do Pacto é a harmonização das políticas. É necessário trabalhar de forma conjunta para identificar e corrigir possíveis discontinuidades ou desconexões na transição dos domínios de gerenciamento dos recursos hídricos. A atuação governamental deve ocorrer de forma harmônica e coerente, aponta o documento.

O último elemento citado intitula-se: “*Articulação setorial: concretizando a governança*”. O documento salienta que os setores usuários desempenham papel fundamental na gestão das águas, pois são responsáveis pela condução e pela

efetivação de outras políticas públicas que afetam as condições de governança dos recursos hídricos. Ressalta que no sistema brasileiro, esses setores têm, em geral, grande autonomia no que se refere à definição de seus planos de intervenção. Dessa forma, são necessários esforços para a integração com as políticas setoriais, que exigirão, entre outros, revisões no planejamento orçamentário anual e plurianual da União e dos Estados e a identificação de mecanismos para dar efetividade aos planos de recursos hídricos.

O tópico sugere que, para que se concretize a governança, é necessária a articulação entre setores, entre usuários da água e órgão de Estado, bem como, revisões no planejamento orçamentário, além da necessidade de identificação de mecanismos para concretizar os planos de recursos hídricos. Este documento já poderia ter proposto formas de realização destes aspectos, em vez de dizer apenas que isso ainda precisa ser feito para que ocorra a governança. Além do mais, entende-se que, para que se possa constatar que um processo de governança está implantado, é necessária a observância de outros fatores, alguns já identificados até o presente momento nesta pesquisa, como a fluidez da informação, processos participativos e de gestão de conflitos, entre outros, que se pretende identificar após a realização do estudo de caso.

Nas considerações finais, o documento lembra que, nos últimos vinte anos, muito se avançou em termos de gestão de recursos hídricos, especialmente, impulsionados pela Lei nº 9433/1997. Contudo, reconhece-se que ainda há muito por fazer. Nesse sentido, cita como necessidades:

Maior articulação da política de recursos hídricos com a política ambiental e com as políticas locais e setoriais; efetivação dos planos de recursos hídricos e do enquadramento; consolidação e aprimoramento dos processos regulação[sic] do uso das águas; ampliação das experiências de cobrança e diversificação de receitas e fontes do SINGREH e SEGREHs; ampliação e fortalecimento dos organismos de bacias; entre muitas outras (ANA, 2013, p. 13).

Aponta, por fim, que o Pacto pode contribuir para a realização destas necessidades, constituindo-se numa peça-chave nas articulações necessárias.

O documento intitulado “*Pacto Nacional pela Gestão das Águas – Aspectos conceituais, vol.1*” se traduz em importante ferramenta de auxílio à implantação de

uma gestão de recursos hídricos mais adequada às peculiaridade regionais, ou às características de cada bacia. Traz discussões importantes, como a questão dos conflitos existentes e como o gestor deve ter um olhar diferenciado de acordo com a intensidade destes conflitos.

O documento também apresenta propostas, embora com motivação financeira, que podem atrair os Estados, para o cumprimento de metas que visam, em última análise, assegurar a disponibilidade de água com padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, objetivo primeiro da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Estas observações são fruto de análise prévia, ainda não cotejada com os demais resultados a que este estudo se propõe, como o estudo de caso e a revisão bibliográfica, para que assim se possa realizar uma interpretação sistêmica.

#### **4.6 O contexto do Rio Grande do Sul**

Num cenário de preocupação global com o meio ambiente, fomentado por grupos sociais na década de 70 e 80, iniciam-se as primeiras discussões acerca da preocupação com a saúde dos recursos hídricos, pois, até a década de 70, as questões referentes ao uso da água eram tratadas tendo em vista a perspectiva da necessidade de grandes usuários ou de problemas relacionados às inundações e secas. As decisões eram tomadas pelo governo e as bacias hidrográficas não eram unidades predominantes de planejamento (ANA, 2011).

Em 1978, foi instituído o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH)<sup>50</sup>, bem como, ocorreu a criação de Comitês Executivos em diversas bacias hidrográficas, cujas atribuições eram apenas consultivas, isto é, nada obrigava a implementação de suas sugestões. Dele participavam apenas órgãos de governo. *“Mesmo assim, constituíram-se em importantes embriões para a evolução futura da gestão por bacia hidrográfica”* (ANA, 2011).

---

<sup>50</sup> Os CEEIBHs tiveram como objetivos: efetuar a classificação dos cursos da água da União, realizar estudos integrados para utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas, promover o aproveitamento múltiplo das águas e a minimização dos impactos ambientais das intervenções antrópicas. Eram integrados por ministérios e secretarias do governo federal e dos governos estaduais, além de usuários da área estatal (ANA, 2011, p. 21-22).

A utilização da bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e de gestão é considerada uma grande contribuição para a gestão da água. Mesmo o CEEIBH se restringindo à esfera de governo, não tem poder deliberativo, nem recursos financeiros. Ele realizou estudos importantes para o conhecimento das realidades das bacias, como também representou um caminho para a descentralização da gestão da água no Brasil.

No Rio Grande do Sul (RS), o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos é usado como exemplo para ilustrar a transformação de um comitê governamental e consultivo para um comitê de estado, com a participação ampla de usuários e de organizações e com poder deliberativo.

Um grupo de técnicos que, em sua maioria, havia trabalhado nos estudos realizados pelo Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia do Rio Guaíba (CEEIG) e eram representantes de órgãos governamentais estudou, na década de 1980, formas de gerenciamento de recursos hídricos em diversos países, sobretudo, os modelos adotados na França, na Alemanha, na Inglaterra e nos Estados Unidos. As experiências internacionais eram interpretadas à luz da realidade e da experiência brasileira, assim, foi valorizado o modelo contendo comitê por bacia com poder deliberativo. Assim, o modelo francês, com essas características, mostrou-se forte referência para formulação do modelo brasileiro (ANA, 2011, p. 22).

No RS, a primeira e maior preocupação foi com o Lago Guaíba, Rio dos Sinos e Gravataí. Entidades tentavam sensibilizar a opinião pública sobre a necessidade de ações concretas de preservação dos recursos hídricos existentes, informam Ferri e Togni (2012).

A primeira experiência referente à movimentação para a criação de comitê de bacia ocorre em 1985, no Vale dos Sinos, impulsionada por denúncias de poluição no Rio dos Sinos, o que mobilizou a sociedade local e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM) a aumentar a fiscalização e a controlar os lançamentos realizados na bacia.

Em 1987, foi realizado um seminário com foco na questão, envolvendo grupos organizados de universidades, da sociedade e técnicos. Na ocasião, foi proposta a criação do Comitê de Preservação, Gerenciamento e Pesquisa da Bacia do Rio dos Sinos, o qual foi criado oficialmente no ano seguinte, pelo Decreto Estadual 32.774/1988. *“É considerada a primeira experiência brasileira na instituição de comitê de bacia tendo como referência o modelo francês”* (ANA, 2011, p. 22).

A composição do Comitê do Rio dos Sinos não se limitava à representação governamental. Faziam parte, também, universidades, movimentos ecológicos, entidades empresariais, prefeituras municipais, câmaras de vereadores e outras organizações da sociedade civil.

O Estado do RS foi o primeiro estado brasileiro a ter um Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica instituído: o do Rio dos Sinos, criado em 1988. Em 1989, foi criado o Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí (RODRIGUES e AREND, 2006). Atualmente, o estado conta com 25 Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, que abrangem todo o território rio-grandense.

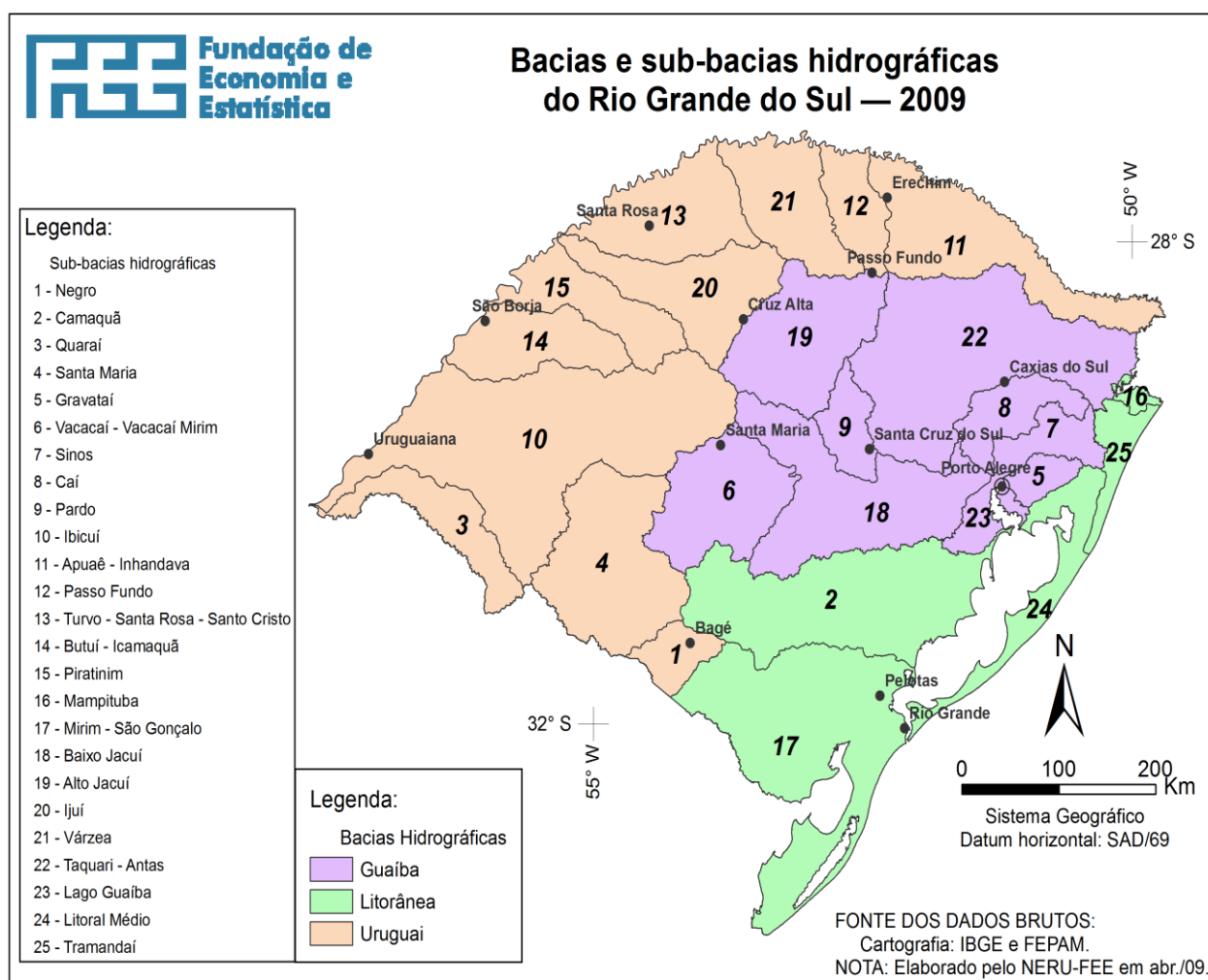


Figura 5 – Bacias e sub-bacias hidrográficas do RS  
 Fonte: <http://mapas.fee.tche.br/wp-content/uploads/2009/08/>.

Coincidentemente, no ano da criação do Comitê do Rio dos Sinos, foi promulgada a Constituição Federal (1988), que, como já mencionado, atribuiu à União, no artigo 21, inciso XIX, a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instrumento que veio a ser criado com a promulgação da Lei nº. 9433, em 1997. Mas, a partir de 1988, houve uma maior disseminação de comitês de bacia pelo país, conforme já observado na Figura 3.

Seguindo a proposta metodológica do presente estudo, analisa-se, na sequência, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989 (CE/1989) e a Lei Estadual nº 10.350/1994.

A CE/1989 revela-se, em âmbito estadual, a mais importante legislação do sistema. As demais devem estar de acordo com ela, isto é, não pode haver contrariedade. Sua supremacia justifica a escolha para ser objeto de análise neste momento. Já a Lei Estadual nº 10.350/1994 está sob análise tendo em vista seu conteúdo, pois institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o art. 171 da CE/1989.

#### **4.6.1 Constituição Estadual de 1989 (CE/1989)**

Após o advento da CF/1988, a legislação estadual do RS tem procurado acompanhar as mudanças que ocorreram, mais especificamente, em relação à maior proteção ao meio ambiente. Os princípios e regras estabelecidos na CE/1989 muito se assemelham à redação da CF/1988. Em termos de proteção ambiental, destaca-se o art. 171 da Constituição Estadual (CE/1989):

Art. 171 – Fica instituído o sistema estadual de recursos hídricos, integrado ao sistema nacional de gerenciamento desses recursos, adotando as bacias hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo, com vista a promover:

I – a melhoria de qualidade dos recursos hídricos do Estado;

II – o regular abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Este artigo foi regulamentado pela Lei Estadual nº 10.350/1994, conforme já referido. Também há de se fazer menção aos seus parágrafos:

§ 1º - O sistema de que trata este artigo compreende critérios de outorga de uso, o respectivo acompanhamento, fiscalização e tarifação, de modo a proteger e controlar as águas superficiais e subterrâneas, fluentes,

emergentes e em depósito, assim como racionalizar e compatibilizar os usos, inclusive quanto à construção de reservatórios, barragens e usinas hidrelétricas.

§ 2º - No aproveitamento das águas superficiais e subterrâneas será considerado de absoluta prioridade o abastecimento das populações.

§ 3º - Os recursos arrecadados para utilização da água deverão ser destinados a obras e à gestão dos recursos hídricos na própria bacia, garantindo sua conservação e a dos recursos ambientais, com prioridade para as ações preventivas (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Além deste artigo específico sobre a gestão dos recursos hídricos, a CE/1989 também destina um capítulo à proteção do meio ambiente a partir do art. 250 e seguintes, que preveem proteção ampla ao meio ambiente, inclusive, com o conceito de proteção ao meio ambiente muito semelhante ao da CF/1988<sup>51</sup>.

Como convém à redação de texto constitutivo, a CE/1989 traduz-se num marco regulatório importante, que trabalha com direitos amplos e princípios, sem fazer especificações. Compete ao legislador fazê-lo por meio de leis ordinárias ou complementares, conforme o caso.

Não há, portanto, menção expressa no texto referente a processos de governança hídrica, com previsão de procedimentos que incluam informação, participação e gestão de conflitos.

#### **4.6.2 Sistema Estadual de Recursos Hídricos**

A Lei Estadual nº 10.350/1994, que institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, já no art. 1º traz a conceituação jurídica do que se entende por água, entendida como *“um recurso natural de disponibilidade limitada e dotado de valor econômico que, enquanto bem público de domínio do Estado, terá sua gestão definida através de uma política de Recursos Hídricos, nos termos desta Lei”* (RIO GRANDE DO

---

<sup>51</sup> Art. 250 - O meio ambiente é bem de uso comum do povo, e a manutenção de seu equilíbrio é essencial à sadia qualidade de vida. § 1º - A tutela do meio ambiente é exercida por todos os órgãos do Estado. § 2º - O causador de poluição ou dano ambiental será responsabilizado e deverá assumir ou ressarcir ao Estado, se for o caso, todos os custos financeiros, imediatos ou futuros, decorrentes do saneamento do dano. Art. 251 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido (RIO GRANDE DO SUL, 1989).



SUL, 1994). No parágrafo único, também é definida a bacia hidrográfica como unidade básica de intervenção, conceito que fortalece a ideia da valorização da instância local.

A Política Estadual de Recursos Hídricos (PoERH), segundo dispõe a lei, objetiva promover a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos dos recursos hídricos e sua ilimitada e aleatória disponibilidade temporal e espacial. O reconhecimento na lei de situação conflituosa, que merece atenção e regramento, pode indicar um avanço, ao menos em termos conceituais, para que se possa evoluir em termos de políticas públicas.

Os princípios<sup>52</sup> da PoERH são elencados no art. 3º e suas diretrizes estabelecidas no art. 4º. Importante princípio refere-se à utilização da água, que estabelece que qualquer utilização que afete a disponibilidade qualitativa ou quantitativa fica sujeita à prévia aprovação do Estado (inciso I).

Outro princípio que merece destaque é o V, que estabelece como dever primordial do Estado disponibilizar à sociedade, periodicamente, para conhecimento, exame e debate, relatórios sobre a situação quantitativa e qualitativa da água. Este princípio corrobora a importância de garantir o direito à informação ambiental já debatida no presente estudo e entendida como pressuposto para uma boa governança hídrica.

As diretrizes<sup>53</sup> específicas da Política Estadual de Recursos Hídricos estão detalhadas em sete incisos. Destacam-se, para o presente estudo: a menção à

---

<sup>52</sup> I - Todas as utilizações dos recursos hídricos que afetam sua disponibilidade qualitativa ou quantitativa, ressalvadas aquelas de caráter individual, para satisfação de necessidades básicas da vida, ficam sujeitas à prévia aprovação pelo Estado; II - a gestão dos recursos hídricos pelo Estado processar-se-á no quadro do ordenamento territorial, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente; III - os benefícios e os custos da utilização da água devem ser equitativamente repartidas através de uma gestão estatal que reflita a complexidade de interesses e as possibilidades regionais, mediante o estabelecimento de instâncias de participação dos indivíduos e das comunidades afetadas; IV - as diversas utilizações da água serão cobradas, com a finalidade de gerar recursos para financiar a realização das intervenções necessárias à utilização e à proteção dos recursos hídricos, e para incentivar a correta utilização da água; V - é dever primordial do Estado oferecer à sociedade, periodicamente, para conhecimento, exame e debate, relatórios sobre o estado quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos.

<sup>53</sup> Art. 4º - São diretrizes específicas da Política Estadual de Recursos Hídricos: I - descentralização da ação do Estado por regiões e bacias hidrográficas; II - participação comunitária através da criação de Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas congregando usuários de água, representantes políticos e de entidades atuantes na respectiva bacia; III - compromisso de apoio

descentralização da ação do Estado por regiões e bacias hidrográficas; a participação comunitária por meio dos comitês de gerenciamento de bacia hidrográfica; a integração do gerenciamento dos recursos hídricos e articulação do Sistema Estadual com o Sistema Nacional. São diretrizes que devem guiar as ações da Política Estadual, embasando suas propostas e valorizando a descentralização e participação, o que se reconhece como ferramentas importantes na gestão de conflitos e na efetivação de processos de governança hídrica.

A promulgação da Lei Estadual nº 10.350/1994, que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH) e regulou o art. 171 da CE/1989, trouxe importantes conceitos e estruturas, que contribuem para uma gestão mais descentralizada e que contemple processos de governança.

O SERH tem como integrantes o Conselho de Recursos Hídricos, o Departamento de Recursos Hídricos, os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, as Agências de Região Hidrográfica e o órgão ambiental do Estado. Cada integrante tem suas competências e objetivos delineados pela Lei 10.350/1994. Alguns detalhamentos são elencados pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos (PlanERH), conforme visto na sequência.

---

técnico por parte do Estado através da criação de Agências de Região Hidrográfica incumbidas de subsidiar com alternativas bem definidas do ponto de vista técnico, econômico e ambiental, os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica que compõe a respectiva região; IV - integração do gerenciamento dos recursos hídricos e do gerenciamento ambiental através da realização de Estudos de Impacto Ambiental e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental, com abrangência regional, já na fase de planejamento das intervenções nas bacias; V - articulação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos com o Sistema Nacional destes recursos e com Sistemas Estaduais ou atividades afins, tais como de planejamento territorial, meio ambiente, saneamento básico, agricultura e energia; VI - compensação financeira, através de programas de desenvolvimento promovidos pelo Estado, aos municípios que sofram prejuízos decorrentes da inundação de áreas por reservatórios ou restrições decorrentes de leis de proteção aos mananciais; VII - incentivo financeiro aos municípios afetados por áreas de proteção ambiental de especial interesse para os recursos hídricos, com recursos provenientes do produto da participação, ou da compensação financeira do Estado no resultado da exploração de potenciais hidroenergéticos em seu território, respeitada a Legislação Federal.



Figura 6 – Sistema Estadual de Recursos Hídricos  
 Fonte: SEMA, texto digital.

O art. 12 da mencionada lei estadual institui o “*Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica*”:

Art. 12 – Em cada bacia hidrográfica será instituído um Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, ao qual caberá a coordenação programática das atividades dos agentes públicos e privados, relacionados aos recursos hídricos, compatibilizando, no âmbito espacial da sua respectiva bacia, as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a crescente melhoria da qualidade dos corpos de água (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

O referido artigo estabelece importantes competências, destacando-se a busca por crescente melhoria da qualidade dos corpos de água. A constituição dos Comitês também é detalhada pela lei:

Art. 13 - Cada Comitê será constituído por:  
 I - representantes dos usuários da água, cujo peso de representação deve refletir, tanto quanto possível, sua importância econômica na região e o seu impacto sobre os corpos de água;  
 II - representantes da população da bacia, seja diretamente provenientes dos poderes legislativos municipais ou estaduais, seja por indicação de organizações e entidades da sociedade civil;  
 III - representantes dos diversos órgãos da administração direta federal e estadual, atuantes na região e que estejam relacionados com os recursos hídricos, excetuados aqueles que detêm competências relacionadas à

outorga do uso da água ou licenciamento de atividades potencialmente poluidoras (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Os Planos de Bacia Hidrográfica<sup>54</sup> também foram definidos pela Lei Estadual nº 10.350/1994, cuja finalidade prevista é operacionalizar, no âmbito de cada bacia hidrográfica, as disposições do PlanERH/RS, de modo a assegurar que as metas e usos previstos sejam alcançados simultaneamente com melhorias sensíveis e contínuas dos aspectos qualitativos dos corpos de água.

Art. 27 - Serão elementos constitutivos dos Planos de Bacia Hidrográfica:  
I - objetivos de qualidade a serem alcançados em horizontes de planejamento não inferiores ao estabelecido no Plano Estadual de Recursos Hídricos, nos termos do artigo 22.  
II - programas das intervenções estruturais e não-estruturais e sua especialização;  
III - esquemas de financiamento dos programas a que se refere o inciso anterior, através de:  
a) determinação dos valores cobrados pelo uso da água;  
b) rateio dos investimentos de interesse comum;  
c) previsão dos recursos complementares alocados pelos orçamentos públicos e privados na bacia (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

A legislação estadual segue as diretrizes adotadas pela legislação nacional, a partir dos princípios estabelecidos pela CF/1988 e pela Lei nº. 9433/1997. Algumas definições contidas na legislação estadual ainda carecem de efetividade. Por exemplo, apenas em 2014, aprova-se um texto em forma de Resolução do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Sul; porém, ainda necessita de aprovação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, pois precisa ser lei. Até o momento da escrita final deste trabalho, não ocorreu esta aprovação.

#### **4.6.3 Plano Estadual de Recursos Hídricos**

Como recorte empírico para análise de documentos relacionados aos recursos hídricos no RS, elegeu-se o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PlanERH), documento que aborda pontualmente a temática em questão. Sua

---

<sup>54</sup> Art. 28 - Os Planos de Bacia Hidrográfica serão elaborados pelas Agências de Região Hidrográfica e aprovados pelos respectivos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica.

criação foi prevista na Lei Estadual nº. 10.350/1994, art. 22 e seguintes, que prevê que o plano deve ser instituído por lei, com horizonte de planejamento não inferior a 12 anos e atualizações periódicas, aprovadas até o final do segundo ano de mandato do Governador do Estado. O plano terá abrangência estadual, com detalhamento por bacia hidrográfica.

No entanto, foi instituído apenas em 21 de março de 2014, por meio da Resolução do Conselho de Recursos Hídricos nº 141. Embora tenha sido aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, vinte anos após a previsão de sua criação, e não esteja ainda aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul - ou seja, ainda não é Lei, mas Resolução - este plano se revela como importante ferramenta de gestão dos recursos hídricos, pois trata de questões fundamentais ligadas à matéria, que, resumidamente, apresenta-se a seguir.

A gestão descentralizada e compartilhada com a sociedade é mencionada no art. 3º, como um dever da administração pública. Menciona-se expressamente que a gestão ocorrerá por meio dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, com representação do Estado e da sociedade, cabendo à Administração aportar recursos técnicos e financeiros para sua atuação.

O PlanERH/RS também apresenta uma série de conceitos relacionados ao tema no art. 5º. Destaca-se:

VI. **Bacia Hidrográfica:** conjunto de terras drenadas por um corpo de água principal e seus afluentes [...].

X. **Comitê de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas:** são colegiados instituídos pelo Governo do Estado, formados majoritariamente por instituições da sociedade, de usuários das águas e por representantes de órgão governamentais, tendo como função discutir e deliberar sobre os assuntos de interesse comum aos diversos usuários da água de uma bacia hidrográfica (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

A vigência do PlanERH/RS é de doze anos, devendo ser atualizado a cada quatro anos, por decisão do CRH, com abrangência em todo o território estadual e suas especificidades, detalhadas de acordo com as particularidades das bacias hidrográficas.

Nas diretrizes estabelecidas no PlanERH/RS, prevê-se que, em casos de escassez de água, as prioridades para a outorga deverão ser respeitadas enquanto não estiver estabelecido o plano de bacia hidrográfica. Listam-se, a seguir, os dois

usos prioritários que devem ser respeitados. Os demais usos, trazidos em nota<sup>55</sup>, poderão ter sua ordem adaptada pelos planos de bacia hidrográfica, de acordo com as peculiaridades regionais:

- I. abastecimento de água às populações, incluindo-se as dotações específicas necessárias para suprimento doméstico, de saúde e de segurança;
- II. abastecimento doméstico e de animais em estabelecimentos rurais e irrigação em pequenas propriedades agrícolas para produção de alimentos básicos, olericultura, fruticultura e produção de mudas em geral [...] (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Em casos específicos, incentiva-se a criação de associações de usuários, uma previsão expressa no PlanERH/RS:

Art. 13 - Será incentivada a organização e funcionamento de associações de usuários, como entidades auxiliares no gerenciamento dos recursos hídricos, quando se der grande concentração de estabelecimentos de usuários de água e conflitos potenciais, em uma mesma bacia ou sub-bacia hidrográfica (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

O artigo supracitado estabelece dois requisitos para que ocorra o incentivo proposto: deve haver grande número de usuários e conflitos potenciais. No entanto, não se esclarece a natureza destes conflitos, nem o que se entende por conflitos potenciais, o que torna a previsão, de certo modo, imprecisa.

Em relação às regras a serem definidas sobre racionamento, o texto estabelece que os Comitês de Gerenciamento deverão defini-las e passá-las para aprovação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH/RS). O racionamento de água, quando se torna necessário, é alvo de polêmica e discussão, por envolver um bem tão indispensável, muitas vezes, valorizado apenas nestas condições. Pode, por isso, ser classificado como uma forma de conflito.

---

<sup>55</sup> III. geração de energia elétrica, inclusive para o suprimento de termoelétricas abastecimento industrial, para fins sanitários e para a indústria de alimentos; IV. aquicultura; V. projetos de irrigação coletiva, com participação técnica, financeira e institucional do Estado, dos Municípios e dos irrigantes; VI. abastecimento industrial em geral, inclusive para a agroindústria; VII. irrigação de culturas agrícolas em geral; VIII. navegação fluvial e transporte aquático; IX. usos recreativos e esportivos; X. desmonte hidráulico na indústria da mineração; XI. diluição, assimilação e transporte de efluentes urbanos, industriais e agrícolas (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Diante disso, entende-se prudente e coerente com os objetivos estabelecidos, que os Comitês estabeleçam as regras neste sentido. Apenas se faz uma crítica quanto à necessidade de aprovação pelo CRH/RS das regras definidas, pois passa a ideia de que o referido Conselho não teria condições de aprová-las, o que seria um indicativo de enfraquecimento das prerrogativas do Comitê.

O art. 16 prevê a integração de informações, ao estabelecer metas federativas e ao determinar que o PlanERH deverá, sempre que possível, compatibilizar sua base de dados com as dos órgãos e entidades federais, em especial, com a ANA. Chama-se a atenção para a expressão contida na redação do referido artigo, que ressalva: “*sempre que possível*”, o que deixa uma margem de liberalidade, ou seja, desobriga esta conduta, o que se considera negativo, uma vez que a integração organizada das informações é defendida com sendo um dos pressupostos da governança hídrica.

Entre as metas institucionais estabelecidas pelo documento, merecem destaque: O DRH deverá manter quadro de pessoal qualificado e suficiente para o exercício das atividades previstas; os comitês de bacia hidrográfica deverão receber apoio técnico especializado do DRH, destinando técnicos às estruturas regionais da Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA.

Ainda, deverá ser mantido pela SEMA um programa permanente de capacitação destinado aos membros dos comitês de bacias, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e das demais instâncias governamentais que atuem na gestão dos recursos hídricos (arts. 21 e 22).

Estas metas são relevantes na medida em que, se executadas, instrumentalizarão, especialmente, os membros dos comitês, que têm poder deliberativo e que deverão estar bem preparados. Assim, eles terão acesso às informações necessárias para desempenhar bem sua função. O apoio técnico ao Comitê também é importante, na medida em que a gestão de recursos hídricos envolve uma gama ampla de conhecimentos que um indivíduo sozinho não teria condições de abarcar; por isso, necessita de informações específicas a respeito de algumas matérias para bem decidir.

Outro destaque da seção das metas institucionais é a previsão de que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos deverá, no prazo de até 24 meses após a vigência deste Plano, fazer a articulação e promover debates com os usuários da água, representantes da população e entidades do governo, bem como, estudar e propor um modelo de implantação das Agências de Bacias Hidrográficas, inclusive no que se refere às fontes de recursos, visando à implementação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos – RS (art. 23).

Trata-se de previsão importante, já que a implantação das Agências de Bacias são instrumentos essenciais para o bom funcionamento e a autonomia dos Comitês. Destaca-se que a proposta deve ocorrer por meio de debate com a comunidade envolvida, buscando, dessa forma, a participação, o que se considera adequado.

Também está previsto no art. 25 que, no primeiro ano de vigência do Plano em análise, a SEMA deverá contratar empresa especializada, a fim de realizar um projeto de comunicação institucional e educativa, com a finalidade de divulgar as diretrizes e metas deste Plano e da necessidade econômica, social, cultural e ambiental do uso racional da água, para que seja executado nos anos seguintes.

Este projeto tem o intuito claro de informar a população do teor do planejamento para os recursos hídricos em âmbito estadual, o que pode ser considerado interessante para o sucesso da execução do Plano: a informação levada à sociedade, que, proporcionará maior envolvimento, participação e engajamento nas ações.

Ao abordar as metas de planejamento, o Plano prevê a implantação do Sistema de Informação e Suporte à Decisão pelo Estado do Rio Grande do Sul para abarcar todas as informações de interesse da gestão de recursos hídricos. O sistema, que deve ser implantado em até 2 anos após a vigência deste plano, revela-se como importante ferramenta de auxílio ao gestor, pois, como o próprio nome já sugere, pretende dar suporte às decisões que necessitam ser tomadas no âmbito da gestão dos recursos hídricos.



Nesta mesma linha, também está prevista a conclusão da implantação da Sala de Situação<sup>56</sup> do Departamento de Recursos Hídricos, que deverá emitir boletins sobre dados hidrometeorológicos, em, no mínimo, 90% dos dias úteis. Trata-se de uma ferramenta importante, especialmente, para a gestão das cheias, pois, em alguns locais, como no caso da Bacia Taquari-Antas, o monitoramento é realizado por um voluntário, conforme relatado numa das reuniões do Comitê no 2º semestre de 2014.

O PlanERH/RS, importante documento de gestão hídrica, coaduna-se com o Plano Nacional de Recursos Hídricos, como também alinha-se com a legislação vigente já comentada. Por ser um documento que ainda aguarda aprovação da AL/RS para entrada em vigor, cabe à sociedade civil ficar atenta para que não tarde sua aprovação, bem como, fiscalizar seu cumprimento para que se atinjam as metas estabelecidas em benefício de toda a sociedade: a preservação dos recursos hídricos.

#### **4.7 O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**

A caracterização e a contextualização do Comitê Taquari-Antas (CTA) foram contempladas no Capítulo 2, item, 2.1, quando foi descrito o método. Portanto, no presente tópico, abordam-se os regramentos específicos que circundam o CTA, especificamente, seu Regimento Interno e Planos de Bacia já conclusos.

##### **4.7.1 Regimento Interno**

Seguindo os propósitos do presente capítulo, examina-se, a seguir, o Regimento Interno do Comitê Taquari-Antas, a partir de uma breve contextualização.

Trata-se de um regramento de âmbito local, que baliza de modo objetivo o funcionamento administrativo do Comitê. O documento é formado por 27 artigos, divididos em sete capítulos que tratam da denominação e da sede, da constituição

---

<sup>56</sup> Está em funcionamento (ainda não pleno) a Sala de Situação - RS, disponível em: <http://www.smad.rs.gov.br/>, além de possuir uma página na rede social Facebook: <https://www.facebook.com/pages/Sala-de-Situa%C3%A7%C3%A3o-SEMA-RS/540458686086809?fref=ts>.

do comitê e de sua administração, das reuniões, das participações especiais de pessoas e instituições, do processo eleitoral, do desligamento de representantes e de entidades membros e de disposições gerais e transitórias.

No transcorrer do texto, há referências à Lei Estadual nº 10.350/1994, descrições sobre procedimentos a serem seguidos pelo Comitê, além das competências do presidente e vice-presidente, da secretaria executiva e dos membros. A forma de condução das reuniões é outro aspecto delineado pela norma, que regra a participação dos membros e de pessoas da comunidade externa. É garantido pelo Regimento Interno que todo representante terá direito à palavra no Comitê. O Presidente assegurará o tempo definido e previamente comunicado pela mesa coordenadora dos trabalhos. Entretanto, o representante, não pode desviar-se da discussão proposta.

Além disso, ao final das reuniões, no item da pauta, assuntos gerais, deverá ser reservado espaço de até meia hora para *“pequenas comunicações”*, com direito a três minutos de uso da palavra para cada representante. Nos assuntos gerais também deverá ser reservado espaço de até 15 minutos para a *“Tribuna Livre”*, assegurado para pessoas que, não tendo assento no Comitê, queiram versar sobre assunto de interesse da bacia.

#### **4.7.2 Plano de Bacia**

O Plano de Bacia do CTA estará concluso quando houver a definição de critérios para a outorga e a cobrança pelos usos da água, com vistas à implantação das ações aprovadas, que vai ocorrer na fase C. É o acordo social e político que viabilizará o enquadramento definido nas Fases A e B. Então, para que se conclua o Plano de Bacia, devem estar concluídas as três fases: A, B (concluídas) e C (em andamento: Termo de Referência em licitação);

A elaboração das fases A - Diagnóstico e Prognóstico dos Recursos Hídricos e B - Cenários Futuros para a Gestão dos Recursos Hídricos e Enquadramento das Águas Superficiais do CTA iniciou em outubro de 2010 e encerrou em outubro de 2012. Os temas abordados na fase A do Plano permeiam a caracterização da Bacia nos seguintes aspectos: geográficos; relativos à diversidade e à criticidade biológica;

identificação e mapeamento do uso do solo; usos que consomem água e que não consomem; disponibilidade de água; balanço entre os usos e disponibilidade hídrica; caracterização da qualidade da água. “Como resultado desta etapa sabemos o rio que temos hoje” (SEMA, 2012, p. 12).

Tendo como base o diagnóstico na fase B, o foco agora é projetar os cenários futuros, a partir dos usos atuais e da qualidade da água identificada: um breve histórico das definições do cenário intermediário nas reuniões plenárias; o enquadramento da Bacia e as intervenções necessárias para chegar às metas estabelecidas. “Como resultado desta etapa conhecemos o rio que queremos ter” (SEMA, 2012, p.12).

O documento completo traz a descrição de todas as etapas, incluindo as mobilizações e as consultas públicas realizadas. Como síntese do documento, o Quadro 11 traduz o enquadramento segundo a Resolução do CONAMA de 2005 e apresenta as propostas de enquadramento para 10 e 20 anos:

UG	Sub-bacia	Monitoramento segundo Resolução CONAMA nº357/2005	Classe Modelagem na Q <sub>95%</sub> (sem fósforo)	Proposta de Enquadramento para 10 anos (Q <sub>95%</sub> )	Proposta de Enquadramento para 20 anos (Q <sub>95%</sub> )
Alto Taquari-Antas	Alto Rio das Antas	Classe 4	Classe 1	Classe 3	Classe 1
	Rio Camisas	Classe 4	Classe 4	Classe 2	Classe 1
	Arroio Pinheiro Alto	Classe 4	Classe 3	Classe 2	Classe 1
	Rio Tainhas	Classe 4	Classe 4	Classe 2	Classe 1
	Arroio São Tomé/Bagual	sem monitoramento	Classe 3	Classe 2	Classe 1
	Lajeado Grande	Classe 2	Classe 2	Classe 1	Classe 1
Médio Taquari-Antas	Rio Quebra-Dentes/Arroio Mulada	sem monitoramento	Classe 2	Classe 3	Classe 1
	Arroio do Inferno	Classe 4	Classe 3	Classe 2	Classe 1
	Rio São Marcos	Classe 4	Classe 4	Classe 3	Classe 2
	Rio Tega	Classe 4	Classe 3	Classe 2	Classe 2
	Arroio Blazus	Classe 4	Classe 4	Classe 3	Classe 2
	Rio Burati/Arroio Retiro	Classe 4	Classe 4	Classe 3	Classe 2
	Arroio Marrecão	Classe 4	Classe 1	Classe 1	Classe 1
Prata	Alto Rio Turvo	sem monitoramento	Classe 3	Classe 2	Classe 1
	Baixo Rio Turvo	sem monitoramento	Classe 3	Classe 2	Classe 1
	Rio da Prata	Classe 3	Classe 3	Classe 2	Classe 1
Carreiro	Alto Rio Carreiro	sem monitoramento	Classe 3	Classe 2	Classe 1
	Médio Rio Carreiro	Classe 2	Classe 3	Classe 2	Classe 2
	Baixo Rio Carreiro	Classe 2	Classe 3	Classe 2	Classe 1
Guaporé	Alto Rio Guaporé	Classe 3	Classe 4	Classe 3	Classe 2
	Médio Rio Guaporé	sem monitoramento	Classe 4	Classe 3	Classe 2
	Baixo Rio Guaporé	Classe 2	Classe 4	Classe 3	Classe 2
Forqueta	Alto Rio Forqueta	Classe 4	Classe 3	Classe 3	Classe 1
	Rio Fão	sem monitoramento	Classe 3	Classe 3	Classe 2
	Rio Forqueta	Classe 2	Classe 3	Classe 3	Classe 2
	Arroio Jacaré/Augusta	Classe 4	Classe 3	Classe 3	Classe 2
Baixo Taquari-Antas	Arroio Seca	Classe 3	Classe 3	Classe 3	Classe 2
	Arroio Boa Vista	Classe 2	Classe 3	Classe 3	Classe 2
	Arroio Sampaio/Estrela	Classe 3	Classe 3	Classe 3	Classe 2
	Arroio Castelhana	Classe 3	Classe 3	Classe 3	Classe 2
	Rio Taquari-Mirim	sem monitoramento	Classe 3	Classe 3	Classe 2
	Baixo Taquari	Classe 4	Classe 3	Classe 3	Classe 2

Quadro 11 - Enquadramento das águas da bacia Taquari-Antas  
Fonte: Plano de Bacia do Rio Taquari-Antas (SEMA, 2012).

Para atingir os objetivos do processo de planejamento de recursos hídricos na Bacia do Rio Taquari-Antas, segundo o Plano de Bacia (Fases A e B), foi necessário sensibilizar para transmitir as informações geradas de forma clara e objetiva para todos os interessados. Este processo de construção contou com a cumplicidade e o trabalho do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas. Merece destaque a mobilização da sociedade que esteve presente em grande número, como em outras ocasiões, para decidir o futuro da sua Bacia (SEMA, 2012). Ainda, segundo o relatório, relativo ao processo de informação e de mobilização social, a Consultora propôs estratégias de trabalho interno aos membros do Comitê e de envolvimento da sociedade: mobilização da imprensa com o lançamento oficial; preparação dos porta-vozes; elaboração de programetes de áudio e de press kit para imprensa.

No Plano de Bacia, Fases A e B, a caracterização da qualidade da água superficial ocorreu através de 63 pontos de monitoramento distribuídos em 25 sub-bacias. O diagnóstico da qualidade da água superficial considerou a sua conformidade com as diferentes classes definidas pela Resolução CONAMA nº 357/2005, que estabelece os padrões de qualidade da água e os limites para os diferentes usos. Segundo consta no Plano, entre os principais poluentes que a caracterizam como classe 4, verifica-se, principalmente, o fósforo<sup>57</sup>, seguido de coliformes termotolerantes, matéria orgânica e oxigênio dissolvido.

No lançamento de cargas orgânicas (poluentes de origem urbana e animal), destaca-se com 32% a UG do Baixo Taquari-Antas. Neste caso, a pecuária desponta como fator principal com 55% das cargas. A segunda UG de maior influência, com 28%, é o Médio Taquari-Antas, tendo os esgotamentos urbanos como os maiores geradores de carga (SEMA, 2012, p. 20).

Em relação à disponibilidade hídrica, o diagnóstico revelou que a Bacia, em toda sua extensão, apresenta um comprometimento hídrico muito baixo.

O Plano de Bacia, Fase A e B, define o que é o enquadramento das águas superficiais: *“Enquadrar é estabelecer a qualidade da água a ser alcançada ou*

---

<sup>57</sup> O parâmetro fósforo não tem ainda seus processos de origem perfeitamente identificados, sejam eles naturais ou antrópicos. Deste modo, o quadro de qualidade utilizado para discutir a proposta de enquadramento foi focado na redução dos parâmetros coliformes termotolerantes e matéria orgânica. Em decisão dos órgãos licenciadores, em um momento posterior os estudos relativos ao fósforo serão aprofundados para esta Bacia Hidrográfica (SEMA, 2012, p. 20).

*mantida num corpo d'água, de acordo com os usos pretendidos, ao longo do tempo*" (SEMA, p. 24, 2012). As metas de qualidade de água buscam avanços em nível de qualidade do corpo de água superficial num prazo definido pelo Comitê. O enquadramento, portanto, é um instrumento de planejamento de recursos hídricos, resultado de um processo amplo de participação da sociedade. O processo de consulta à comunidade foi construído por intermédio de duas rodadas de Consultas Públicas, bem como, através de trabalhos internos com as representações de usuários, comunidade e poder público, instituídos no Comitê Taquari-Antas.

Construídas as Fases A e B, o CTA, atualmente, está na Fase C, que deverá, ao final, determinar um *"Programa de Intervenções"* para que seja possível tornar realidade o que fora definido nas Fases A e B.

O Termo de Referência objetiva indicar procedimentos para desenvolver estudos de *"detalhamento de ações previstas no processo de definição dos usos futuros da Água, visando à melhoria efetiva da qualidade e da quantidade da água na Bacia Hidrográfica do Rio Taquari-Antas, com vista a consolidar o estabelecido nas fases A e B do Plano desta bacia"* (SEMA, 2016, p. 03).

O referido termo também contempla objetivos específicos:

- Garantir a participação ampla dos diferentes atores que, de forma direta ou indireta, possuem relações com as águas da bacia hidrográfica, na construção do processo decisório para a gestão;
- Atualizar as etapas A e B para consolidação do conhecimento e a metodologia específica construída no desenvolvimento das Fases anteriores do Plano da Bacia, ou seja, nas relações de causa e efeito que determinam a situação atual da qualidade e da quantidade das águas da bacia hidrográfica e os objetivos de qualidade – Enquadramento – definidos pelo processo social conduzido pelo Comitê de Bacia, buscando atingir a totalidade dos dados e informações dos municípios que não informam o solicitado no Of. nº 0470/7011 GAB/SEMA.
- Divulgar as informações disponíveis à sociedade, através do Comitê de Bacia, em linguagem acessível e pedagógica;
- Contribuir para a consolidação do sistema de informações do Sistema Gaúcho de Recursos Hídricos;
- Estabelecer das intervenções necessárias para o atingimento das metas, final e intermediárias de enquadramento, segundo a Resolução CONAMA 357/2005;
- Fixar os critérios de outorga e de cobrança pelo uso da água (SEMA, 2016, p. 03).

O CTA construiu parte da Fase C enquanto se realizava este estudo, o que será detalhado no Capítulo 5. Informações advindas da Secretaria Executiva do CTA (em dezembro de 2016) revelam que o Termo de Referência da Etapa C foi

encaminhado ao DRH em 23 de março de 2016, através do ofício 10/2016. *“A última informação que se tem, enviada por e-mail, em 24 de novembro p.p, pelo DRH, é de que o processo para contratação está em tramitação na CELIC- Comissão de Licitação”.*

Há de se aguardar a conclusão do processo licitatório para então contratar uma empresa que subsidie o CTA na conclusão do Plano de Bacia. Não é possível precisar quando isso ocorrerá, mas sabe-se que será uma fase importante na construção de um caminho de águas com qualidade e quantidade na Bacia Taquari-Antas.

Encerrando este capítulo que contextualiza a gestão dos recursos hídricos do global ao local, pode-se perceber que a legislação, de modo geral, ainda em fase de consolidação, enfrenta diversos entraves e desafios à sua real efetivação. Seria necessária uma análise mais profunda destes entraves para melhor compreendê-los, dada a sua complexidade. É importante desenvolver alternativas que minimizem as dificuldades e que possibilitem aos cidadãos sua atuação efetiva no gerenciamento dos recursos hídricos. *“Isso permitirá a diminuição das desigualdades e a consolidação plena da democracia, assim como promoverá a cidadania da população, na obtenção de água em boas condições de qualidade e quantidade”* (MEIER E BASSO, 2013, p. 7). É o que se busca.

No próximo capítulo, a legislação e documentos analisados contextualmente serão explorados e detalhados separadamente, no que diz respeito às dimensões eleitas: informação, participação e gestão de conflitos, ou seja, abordar-se-á o que as legislações e documentos estudados trazem sobre informação, participação e gestão de conflitos dos recursos hídricos.

## **5 ANÁLISE TRIDIMENSIONAL DA GOVERNANÇA HÍDRICA**

O presente capítulo aborda as três categorias que compõem a proposta de governança, antes do estudo de caso propriamente dito, baseado em questionários, entrevistas e tratamento de dados. Ao final de cada subcapítulo, discutem-se parcialmente os resultados, cotejando as conclusões oriundas do estudo de caso com os aspectos teóricos e legais de cada categoria em análise.

A tomada de consciência dos obstáculos que se impõem na gestão hídrica representa um importante e primeiro passo para o aprimoramento da gestão, o que requer compreender que existe uma diversidade de situações que desafiam a governança hídrica – seja na origem, objetivos e níveis de alcance, ensina Jacobi (2011). Os avanços na gestão dos recursos hídricos ocorrem em virtude da superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos, o que reforça o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos.

A organização por Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica (CGBH), que se baseia na tentativa efetiva de multiplicar experiências de gestão participativa, fortalece a capacidade de crítica e de engajamento dos cidadãos, por meio de um processo pedagógico e informativo. Essa organização também multiplica o potencial de participação nos processos decisórios, demonstrando que podem existir condições favoráveis para deslocar a política do âmbito estatal para o cidadão, ensina Jacobi (2011).

Contudo, deve-se reconhecer que se trata de algo a ser construído culturalmente pelo cidadão, que, muitas vezes, não tem o hábito de informar-se e de participar dos processos decisórios a que tem acesso. O engajamento tão

pretendido é complexo na prática, eis que cada um tem as suas prioridades, tendo que eleger em quais espaços participará e de quais assuntos se apoderará.

O maior desafio é de viabilizar uma política abrangente, envolvendo a sociedade civil em processos de consulta e decisórios na gestão da água. Esta orientação corresponde com uma tendência internacional estimulada pelos graves problemas na quantidade da água disponível no planeta, ocasionados pela forma em que foram geridos os recursos hídricos (JACOBI, 2011, p. 06).

A dinâmica de colegiado do Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, se for bem conduzida e compreendida, cria um canal formal de participação e de exercício de cidadania.

A presença crescente de uma pluralidade de atores através da ativação do seu potencial de participação cria cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público. Isso legitima e consolida propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social (JACOBI, 2011, p. 08).

Nesse contexto, é primordial compreender para aperfeiçoar o entendimento do que é e de como deve ser a informação, a participação e a gestão dos conflitos para que se avance na governança hídrica. Nesse sentido, verifica-se como as legislações e documentos descritos em diferentes âmbitos (do global ao estadual) tratam estas dimensões.

## **5.1 Informação**

No presente subcapítulo, apresenta-se uma contextualização legal e doutrinária acerca da informação, bem como, seus desdobramentos teóricos, passando por uma abordagem de cidadania e de informação ambiental. Também se discute como a informação emerge no contexto gaúcho investigado a partir dos gestores dos Comitês de Bacia Hidrográfica, para, em seguida, aprofundar-se num estudo de caso no CTA, a fim de verificar de que modo ocorre a informação no caso específico. Ao final do subcapítulo, faz-se uma triangulação dos resultados obtidos com os pressupostos teóricos e legais.



### 5.1.1 Contexto legal e doutrinário

A informação acerca de algum assunto se constitui num pressuposto para a tomada de decisão em qualquer esfera da vida social do ser humano. Nas questões ambientais e na gestão dos recursos hídricos, não é diferente. Pelo contrário, as informações ambientais recebidas pelo cidadão passam a ter ainda mais importância.

A informação constitui a base para qualquer **tomada de decisão**, seja no âmbito dos governos, seja na iniciativa privada, seja nas movimentações sociais. É do conhecimento e da análise dos fatos que se podem propor medidas atinentes à busca de caminhos adequados às necessidades. Isso se aplica, também, ao meio ambiente (GRANZIERA, 2011, p. 67).

Cabe adiantar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) elenca como um dos princípios da Administração Pública a publicidade, ou seja, deve haver absoluta transparência na publicação dos atos da administração aos administrados. É o que se depreende do caput do art. 37: “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]*” (BRASIL, 1988).

Assim, o enfoque desenvolvido no presente trabalho refere-se à relevância da informação prévia acerca de questões ambientais, mais especificamente, sobre recursos hídricos, notadamente, quando se faz necessária a tomada de alguma decisão, que cabe aos membros dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, por exemplo. Também se aborda a importância do pleno acesso às informações ambientais por parte da sociedade, buscando-se assim a efetividade do princípio da publicidade.

O direito à informação ambiental compõe o rol de direitos fundamentais do cidadão, desde 1948. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, naquele ano, e assinada pelo Brasil, já dispunha, no artigo 19, que “*[...] toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras*” (ASSEMBLEIA..., 1948).

A Declaração de Estocolmo (1972) também dispõe nos princípios 19 e 20 que:

Princípio 19: É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos (grifo nosso).

Princípio 20: Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países (grifo nosso).

Também a doutrina jurídica especializada define a informação a partir do pressuposto de que ela é um direito. Machado (2006), em obra específica sobre o direito à informação e ao meio ambiente, aborda os vários conceitos de informação, listando 12 (doze) conceitos diferentes<sup>58</sup>, relacionados a questões de conhecimento, curiosidade, relações humanas, manipulação, canais de discussão e participação, entre outros.

Numa abordagem clássica, Machado (2006) define a informação como sendo o registro do que existe ou do que está em processo de existir, “*dados acerca de alguém ou de algo*” (Machado, 2006, p. 25-26). A informação assume no ordenamento jurídico uma grande relevância, pois a Constituição Federal (BRASIL, 1988) elenca como um dos princípios da Administração Pública a publicidade, ou seja, deve haver absoluta transparência nos atos da administração junto aos administrados, no sentido de colocar as informações à disposição do cidadão, que é o que se depreende do caput do art. 37 da CF/1988.

---

<sup>58</sup> 1. Informação: o registro do que existe; 2. Informar como transmissão de conhecimento; 3. A informação como criadora de conhecimentos; 4. Informação e curiosidade; 5. Informação e espionagem; 6. Informação e devassa; 7. Informação e comunicação; 8. Informação e manipulação da informação; 9. Informação e liberdade de expressão e de opinião; 10. Informação e relações humanas; 11. Informação e tecnologia da informação; 12. Informação e participação.

Os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas são considerados órgãos de Estado<sup>59</sup>, ligados estruturalmente aos Estados-membro, por meio das Secretarias Estaduais do Meio Ambiente. Sendo assim, organicamente, fazem parte da Administração Pública; portanto, tem obrigação legal de prestar informações à sociedade acerca do que ocorre internamente, bem como, divulgar as ações e decisões.

Diante dessa constatação, é primordial que as informações que circulam neste meio consigam atingir a população que é diretamente afetada e interessada, para que haja uma participação consciente e fundamentada. Para embasar esta linha de raciocínio, há o dispositivo constitucional que assegura que:

Art. 5º, XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Mais recentemente, foi publicada a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), que traz importantes avanços para a concretização dos referidos dispositivos constitucionais, além de inúmeras outras legislações que tratam do direito à informação<sup>60</sup>. A Lei de Acesso à Informação obriga os órgãos públicos a prestarem as informações aos cidadãos que não a encontrem por conta própria, demonstrando ainda mais a importância desse direito, que deve estar ao alcance do cidadão, principalmente, quando forem de interesse público.

Oliveira (2010) afirma que o direito de acesso à informação é uma das principais prerrogativas para a efetivação do Estado Democrático de Direito. O autor lembra a redação do Princípio 10 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento que prevê:

No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas

---

<sup>59</sup> O Plano Estadual de Recursos Hídricos do RS, ainda não aprovado pela AL/RS, prevê a implantação, em dois anos, de um Sistema de Informação e Suporte à decisão que contemple todas as informações de interesse da gestão de recursos hídricos.

<sup>60</sup> Decreto 7724/2012, que regulamenta a lei de acesso à informação; Lei 6938/81, art. 4º, V; Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, princípio 10.

comunidades, bem como, a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os estados facilitarão e estimularão a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (OLIVEIRA, 2010, p. 59).

O autor cita ainda que a Lei nº 6938/1981 (BRASIL, 1981) - Política Nacional do Meio Ambiente – no inciso V do art. 4º relaciona a informação ambiental como um dos seus objetivos<sup>61</sup>. Este princípio revela que a informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública, mas, também, formar a consciência ambiental com canais próprios, administrativos e judiciais, para que o cidadão tenha condições de se manifestar.

O direito à informação deve ser compreendido como um direito relacionado diretamente aos outros direitos, sendo um direito que fomenta o exercício da cidadania, já que permite ao cidadão o acesso e a crítica aos instrumentos necessários ao exercício pleno do conjunto dos direitos de cidadania.

A informação pública é um pressuposto indispensável ao exercício da cidadania e fator decisivo no processo democrático (GENTILLI, 2005). O direito à informação é uma porta de acesso a outros direitos e deve ser pensado como aquele que reúne as condições necessárias para realizar as escolhas visando ao exercício pleno dos demais direitos:

O direito de cada um ter acesso às melhores condições possíveis para poder formar as próprias referências particulares, fazer suas escolhas e seus julgamentos de modo autônomo. Nestas condições é uma circunstância que gera um direito à autonomia; é, portanto, um fator de mão dupla no processo de democratizar a democracia (GENTILLI, 2005, p. 130).

Para Machado (2011), vive-se a “era” das comunicações, pois a todo o momento, estamos sendo informados, mas, muitas vezes, a informação recebida não é eficaz, isto é, não produz os resultados devidos. *“A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar a chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada”* (2011, p. 103).

---

<sup>61</sup> Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...]V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

O autor defende que a informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública, pois considera valioso formar a consciência ambiental, com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se. Defende que o grande destinatário da informação – o povo, considerado em todos seus segmentos, incluindo o científico, o não-governamental, tem o que dizer e opinar.

A informação deve ser transmitida de forma sistemática; não só em casos de acidentes ambientais. Deve possibilitar tempo suficiente para que os informados analisem a situação para poderem agir junto à Administração Pública e ao Poder Judiciário. *“A não-informação de eventos significativamente danosos ao meio ambiente por parte dos estados merece ser considerada crime internacional”* (MACHADO, 2011, p. 105). Ainda mais quando se vivencia uma nova morfologia social, constituída por redes, como defende Castells (2002). Para ele, o novo paradigma social da tecnologia da informação é a base material penetrante em toda a estrutura social, pois *“o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos do poder”* (CASTELLS, 2002, p. 565).

Para garantir a efetivação desse princípio/direito, conforme Oliveira (2010), foi editada a Lei nº 10.650/2003 (BRASIL, 2003), que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), da qual os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas fazem parte<sup>62</sup>. Logo, qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, tem acesso às informações ambientais, mediante requerimento escrito<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos de Estado vinculados às Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, e estas, por sua vez, são, dentro do SISNAMA, órgãos seccionais, ou seja, órgãos ou entidades estaduais responsáveis pelo Meio Ambiente.

<sup>63</sup> Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: I - qualidade do meio ambiente; II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental; III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; VI - substâncias tóxicas e perigosas; VII - diversidade biológica; VIII - organismos geneticamente modificados (BRASIL, 2003).

Atualmente, está em fase de implantação no site do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente<sup>64</sup> (SIGMA) e o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente<sup>65</sup> (SINIMA), cabendo aos cidadãos o acompanhamento e a fiscalização da sua real funcionalidade.

### 5.1.2 Cidadania e informação ambiental

Um Estado Democrático de Direito pressupõe o direito à informação, com o objetivo de proporcionar ao cidadão o pleno acesso às informações acerca de decisões que tenham repercussão na qualidade ambiental, *“viabilizando que o cidadão, ciente dos rumos adotados, tenha condições de influenciá-las”* (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPPELLI, 2011, p. 64).

O direito à informação deve ser compreendido como um direito que fomenta o exercício da cidadania, já que permite ao cidadão o acesso e a crítica aos instrumentos necessários ao exercício pleno do conjunto dos direitos de cidadania.

Leite e Ayala, ao trabalharem com o conceito de informação ambiental, defendem que se trata de informação com amplo acesso da população a notícias, informes, documentos; enfim, tudo que trate de matéria ambiental. *“Por via de regra,*

---

<sup>64</sup> O Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente (Sigma) é um sistema corporativo do Ministério do Meio Ambiente, desenvolvido para atender à demanda de todos os Programas e Projetos financiados com recursos externos (Empréstimos e Doações), no que tange aos aspectos que envolvem a sua Gestão. O Sigma foi instituído no Ministério do Meio Ambiente pela Portaria nº 164, de 11 de julho de 2000, que foi revogada pela Portaria nº 405, de 29 de outubro de 2001. A assinatura da Portaria nº 312, de 06 de agosto de 2003, que revogou a anterior, confirmou definitivamente a obrigatoriedade da utilização deste instrumento gerencial no âmbito do MMA. Embora tenha sido concebido para atender às demandas dos Programas e Projetos financiados com recursos externos, as funcionalidades do Sigma também se aplicam ao gerenciamento de projetos inteiramente financiados com recursos nacionais (MMA, texto digital).

<sup>65</sup> O Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA) é um dos instrumentos da Política Nacional da Meio Ambiente, previsto no inciso VII do artigo 9º da Lei nº 6.938/81. O referido sistema é considerado pela Política de Informação do MMA como a plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do SISNAMA (Lei n. 6.938/81), conforme Portaria nº 160 de 19 de maio de 2009. O SINIMA é o instrumento responsável pela gestão da informação no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo (MMA, texto digital).

*o meio ambiente é uma questão de interesse difuso e todos devem ter acesso a informações a seu respeito” (LEITE e AYALA, 2004, p. 265).*

A informação torna-se ainda mais relevante se considerarmos o que Leite e Ayala (2004) conceituam como sendo a “*sociedade de risco*”. Segundo os autores, para compreender a crise ambiental, é preciso uma visão transdisciplinar e um enfoque mais sociológico do risco, pois a sociedade de risco é aquela que, em função de seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental.

[...] vivemos em uma sociedade de risco, que está sujeita a catástrofes em escala planetária e que minimamente exerce uma cidadania solidária e participativa, considerando a exigência de proteção de um bem que pertence a todos de forma difusa, e não no seu viés individualista e tradicional (LEITE e AYALA, 2004, p. 252).

Considerando o conceito de sociedade de risco, torna-se ainda mais indispensável o acesso às informações ambientais, mais especificamente informações acerca não só da quantidade de água disponível (escassez ou excesso que trazem sérios problemas), mas, sobretudo, da qualidade da água que chega ao cidadão, já que, em muitos casos, não há como o cidadão comum ter acesso às informações relativas aos riscos aos quais ele pode estar exposto ao consumir a água, que é o caso do “*risco hídrico*”.

Silva (2006) caracteriza o direito à informação a partir de um viés público e privado. Para ele, o espaço público sempre abarcará a gestão dos bens públicos, fazendo uma referência ao que os latinos chamavam de *res publica*. Importante diferenciar estas duas modalidades, pois informações privadas devem seguir um regramento próprio, baseando-se em princípios constitucionais que passam pelo respeito à privacidade e à vida privada das pessoas. Para Silva (2006):

Sem se tratar aqui, da proteção de determinados atos ou áreas pelo sigilo, enfatiza-se que cabe ao Poder Público ocupar-se da gestão da informação que diga respeito ao espaço público e assinala-se que os cidadãos têm direito constitucional a serem informados sobre o que concerne ao mencionado espaço público (grifo nosso) (SILVA, 2006, p. 60).

Importante destacar também, que, no caso dos Comitês de Gerenciamento de Bacia, pode ocorrer um excesso de circulação de informações de caráter técnico a

respeito dos temas a serem debatidos, revelando-se como um dos fatores apontados pela literatura como sendo crítico, especialmente, no que se refere à forma de utilização do conhecimento técnico-científico.

Lemos et al (2010), em pesquisa específica acerca da informação técnica e da gestão participativa nas bacias hidrográficas no Brasil, aponta que o uso da informação técnica pode contribuir significativamente para melhorar as decisões em termos de uso sustentável, alocação, conservação e recuperação de recursos hídricos. Mas, o uso não transparente e como forma de poder de certos interesses em relação aos demais pode comprometer princípios participativos idealizados e desestimular o compromisso por parte de usuários e da sociedade civil em torno de um projeto que se quer que seja sustentável.

Para os autores, o acesso e a disponibilidade da informação são cruciais para a gestão de qualidade dos recursos hídricos. Segundo as teorias da boa governança, a possibilidade de fazer uso do conhecimento disponível em nível local, ou seja, o conhecimento leigo, prático e nativo, é um dos principais argumentos a favor da descentralização da gestão de recursos naturais, pois permite incorporar experiências locais não disponíveis em outras áreas ou regiões.

No processo de descentralização da gestão das águas, o conhecimento e a informação, sejam eles de caráter técnico-científico, prático, leigo, entre outros, têm o potencial de não só subsidiar a gestão de recursos hídricos quanto a aspectos físicos, ambientais, socioeconômicos e culturais de bacias hidrográficas, mas, também, pode facilitar a mediação de conflitos, tema a ser aprofundado na sequência, bem como, reduzir custos de transação.

Há que se ter cautela no uso da informação, especialmente, a técnica-científica, uma vez que ela influencia os processos anteriormente descritos e pode ter um duplo viés: de um lado, o domínio e o acesso democrático e transparente à informação técnica pode estimular a participação direta e efetiva dos diversos atores envolvidos no processo, sem necessidade de intermediação; de outro, o uso do conhecimento de forma elitista e isolada pode alienar participantes que se sentem incapazes de participar do processo em condições de igualdade com outros que dominam o acesso à informação, o que pode gerar desmobilização, defendem Lemos et al (2010).



Para fortalecer o *ethos* democrático de um comitê de bacia, Jacobi (2012) afirma que um dos grandes desafios é justamente ampliar o acesso à informação sobre os temas que compõem a agenda, uma vez que o conteúdo técnico não pode transformar-se em fator de promoção de assimetrias na compreensão dos temas e na conseqüente tomada de decisão.

Além disso, há o problema da falta de apoio estatal para as decisões do Comitê, e a inabilidade de prover as informações necessárias: *“O problema vai além de respeitar (ou não) as decisões dos comitês: envolve uma inabilidade por parte do poder público de prover as informações técnicas necessárias sobre uso de água, que possibilitaria qualquer tipo de gestão eficaz da água”* (ABERS, 2010, p. 25).

Outro ponto que a doutrina destaca como essencial é a necessidade de transparência (FONSECA e BURSZTYN, 2009; SOARES, 2010; SANTOS e JACOBI, 2012; DE STEFANO et al, 2013), que está fortemente associada ao *“direito de saber”*, no sentido de que os indivíduos impactados pelas ações de terceiros têm o direito de saber a quais riscos estão expostos e o potencial de impacto sobre sua saúde. Jacobi, Empinotti e Schmidt (2016) enfatizam que o acesso à informação e a transparência dos processos de negociação são chave na redução das assimetrias de poder recorrentes nos espaços de negociação e são considerados no processo de tomada de decisão.

Em tempos de avanços tecnológicos que facilitam a comunicação e o acesso à informação, convém não se iludir com a falsa impressão de que está informado, sensação provocada pela utilização das redes sociais como o *Facebook*, conforme aponta estudo realizado sobre a midiatização no *Facebook*, realizado pelos Comitês de Bacia no RS, por Mazzarino (2016).

Fluxos de informações internos e externos eficazes são essenciais no contexto dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Além do exercício de democracia, são um direito do cidadão, no sentido de oportunizar que a sociedade conheça o que está sendo discutido e decidido nestas instâncias. Desafios devem ser vencidos por estes Comitês. Um importante e primeiro passo é diagnosticar *se e como* ocorrem os fluxos de informação no âmbito do Comitê, para, a partir daí, propor estratégias de aprimoramento desses fluxos, tanto internos como externos.

Antes de realizar o estudo de caso proposto, aborda-se, a seguir, como as legislações e os documentos discutidos no Capítulo 4 nos diferentes âmbitos preveem a temática da informação.

### **5.1.3 A informação na legislação e documentos**

A agenda 21, documento que se classifica como sendo de âmbito global devido ao grande número de países signatários, menciona inúmeras vezes a informação. O documento destaca a necessidade de difundir informações e de promover a educação dos usuários de água, bem como, desenvolver bancos de dados interativos, com a aplicação de novos sistemas de informação geográfica, para que se otimize a tomada de decisões.

O documento também propõe a elaboração de projetos e o manejo de aterros sanitários, baseados em informação hidrogeológica correta e avaliação de impacto; o fortalecimento e o monitoramento do setor de abastecimento de água potável; o saneamento e o manejo de informação nos planos subnacional e nacional. Sugere, também, a qualificação da coordenação, do planejamento e da implementação do setor de abastecimento e de saneamento com ajuda de um manejo mais eficaz do monitoramento e da informação. Afirma, ainda, a necessidade expressa de, antes de tudo, obter mais informação e ter melhor compreensão acerca do tema, "*impactos da mudança do clima sobre os recursos hídricos*".

No capítulo 40 da Agenda 21, que trata especificamente da informação ambiental de modo amplo, o documento indica que, para que ocorra o desenvolvimento sustentável, cada pessoa deve ser usuário e provedor de informação, o que inclui dados, informações e experiências em conhecimentos adequadamente apresentados, pois a necessidade surge em todos os níveis de tomada de decisões, ou seja, desde os níveis nacional e internacional até o comunitário e o individual.

Também deve haver a redução das diferenças em matéria de dados e melhoria da disponibilidade da informação, que precisa ser fidedigna, oportuna, utilizável e acessível, estabelecendo-se padrões e métodos para seu manejo e desenvolvimento de documentação sobre informação, especialmente, em nível

internacional, além de favorecer a formação através de redes eletrônicas e o fortalecimento institucional em nível internacional, a fim de ampliar a capacidade de receber, de armazenar, de difundir e de usar informação pertinente ao meio ambiente e prover ao público, acesso apropriado a essa informação.

A promoção do fortalecimento institucional também é uma orientação da Agenda 21. A promoção deve ocorrer em todos os níveis administrativos, envolvendo o desenvolvimento institucional, a coordenação, os recursos humanos, a participação comunitária, a educação em saúde, medindo esforços para melhorar o desenvolvimento socioeconômico e a saúde por meio do abastecimento de água e do saneamento.

A área do programa B do capítulo 40 da Agenda 21 evidencia a necessidade de aperfeiçoamento da disponibilidade da informação. Quando trata da base para a ação, o documento refere que já existe um grande número de dados e informações para a gestão do desenvolvimento sustentável, mas deixa expresso que é tarefa difícil encontrar a informação correta no momento preciso e na escala adequada. Também refere que a informação não é gerenciada corretamente em muitos países, por diversos motivos: falta de recursos financeiros e pessoal treinado, desconhecimento do valor e da disponibilidade da informação, entre outros motivos.

No contexto europeu, na análise da Diretiva-Quadro da Água, refere-se que a tomada de decisão deve ser, obrigatoriamente, precedida de informações corretas a respeito da realidade dos recursos hídricos, pois somente assim é permitida a efetiva participação e deliberação do público afetado.

Já o Documento de Referência 7 considera ser fundamental estabelecer mecanismos de fluxo de informação e de comunicação dos resultados (reformas institucionais e legais, balanço financeiro, funcionalidade do serviço e qualidade da água). Numa das etapas do plano de trabalho sugerido, há o diagnóstico do setor realizado pelo grupo de trabalho, porém deve ocorrer a comunicação e a divulgação de informações como garantia de transparência. A comunicação dos resultados é indispensável para a promoção da governança por meio da qual o governo pode recolher informações úteis para melhorar a gestão hídrica.

No contexto latino-americano, onde se analisou o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, há a previsão de intercâmbio de informações em nível nacional, em foros ambientais internacionais e de apresentação de comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum. Além disso, os Estados Parte deverão incrementar o intercâmbio de informação sobre leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais, como também, seus aspectos sociais, culturais, econômicos e de saúde, em particular, aqueles que possam afetar o comércio ou as condições de competitividade no âmbito do MERCOSUL. Também deverão prestar informações acerca de desastres e emergências ambientais que possam afetar os demais Estados Partes e, quando possível, oferecer apoio técnico e operacional.

Já no contexto brasileiro, legislações e documentos também fizeram referência à informação. A CF/1988 trouxe o tema como garantia no art. 5º. XIV: É assegurado a todos o acesso à informação, sendo resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Também, no art. 37: “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de [...] publicidade [...]*”.

A característica do texto constitucional é ter um viés principiológico, isto é, deve traçar normas gerais e deixar a regulamentação para o legislador ordinário. Observa-se, portanto, que o direito amplo à informação é garantido, estando incluso aqui o direito à informação ambiental e à informação sobre os recursos hídricos.

A Lei nº 9433/1997 institui o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, (SNIRH<sup>66</sup>), que é um sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Os princípios para seu funcionamento são: a descentralização da obtenção e da produção de dados e informações; a coordenação unificada do sistema; e o acesso aos dados e informações garantido a toda sociedade, previstos no art. 26 da referida Lei. Já os seus objetivos estão descritos no art. 27:

I - Reunir, dar consistência e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil.

---

<sup>66</sup> O Sistema Nacional possui uma *home page* disponível em: <http://www.snirh.gov.br/>

- II - Atualizar permanentemente as informações sobre disponibilidade e demanda de recursos hídricos em todo o território nacional.
- III - Fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997).

Entre as categorias em análise, a informação foi a que mais recebeu atenção no decorrer de todo o texto do PlanNRH. Foi definida como uma estratégia para fortalecer o sistema de gestão e a disponibilização de informações sobre recursos hídricos para atores econômicos e sociais e para toda a sociedade. A criação de programas de capacitação de membros dos Comitês de Bacias Hidrográficas e capacitação aberta à comunidade sobre a temática também foi apontada.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PlanNRH) é definido como o conjunto de informações de apoio à decisão. Entre as diretrizes, macrodiretrizes e programas listados, destacam-se: a comunicação social e a difusão de informações para disseminar entre usuários a percepção da importância da água; a melhoria e a consolidação do conhecimento relativo ao comportamento hidrológico e à qualidade das águas para apoiar a tomada de decisão; sistematização dos dados, garantindo o acesso à informação a toda a sociedade; fortalecimento dos canais de comunicação, criando novos canais e aperfeiçoando os meios de interlocução social; criação de um subsistema de monitoramento e de avaliação do PlanNRH; processamento, armazenamento, interpretação e difusão de informação hidrológica; implantação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; apoio ao desenvolvimento de sistemas de suporte à decisão.

Além disso, o PlanNRH sugere a criação de programas de capacitação de membros dos comitês de bacia hidrográfica e a criação de uma capacitação aberta a toda a sociedade que disseminasse informações sobre aspectos relacionados à água e ao meio ambiente, com o objetivo de fortalecer a participação cidadã nos colegiados previstos e reconhecidos pelo SINGREH.

Há uma breve menção no Pacto Nacional pela Gestão das Águas, ficando a ANA com o dever de divulgar o PROGESTÃO e as entidades estaduais, com o dever de prestar informações e documentos requeridos pela ANA para poderem participar do PROGESTÃO.

No cenário estadual, a CE/1989 garante a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, sendo que os processos

ou veículos não sofrerão restrição. A publicidade é adotada como um dos princípios da Administração Pública, o que pressupõe acesso à informação. Já a Lei Estadual nº 10.350/94 estabelece que é dever do Estado disponibilizar relatórios sobre a situação qualitativa e quantitativa da água à sociedade.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos, que ainda não foi aprovado pela AL/RS (não é Lei, é uma Resolução), prevê a integração de dados com órgãos federais e entre o cadastro de usuários estaduais com o federal. As informações sobre águas subterrâneas devem ser compartilhadas com o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos. Deve haver capacitação para os membros dos Comitês de Bacias e dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; criação de projeto de comunicação institucional e educativo para divulgar as metas do PlanERH/RS; implantação do Sistema de Informação e de Suporte à Decisão pelo Estado do Rio Grande do Sul; a previsão da instalação completa da Sala de Situação.

Os documentos analisados tratam a informação como primordial, em sintonia com os teóricos que abordam o tema. Os onze documentos e as legislações fazem referência ao tema, alguns com mais profundidade, outros, de forma mais superficial.

A citação da informação nos documentos analisados é atrelada ao sentido de difusão, capacitação e educação dos usuários de água com foco na compreensão relativa aos problemas. A informação deve referir-se tanto à qualidade quanto à quantidade das águas, a fim de dar transparência às ações de gestão hídrica e auxiliar na tomada de decisões. Os documentos ressaltam a informação como direito fundamental da população e dever do Estado, expressando um sentido de solidariedade quando se referem à necessidade de intercâmbio de informação, inclusive, entre países.

Diante do exposto, percebe-se que, quando se busca analisar processos de governança, a informação e o acesso a ela, tornam-se um pré-requisito, devido a sua importância. A seguir, verifica-se como a informação é tratada nos Comitês de Bacia do Rio Grande do Sul.

#### 5.1.4 A informação nos Comitês do RS

O Rio Grande do Sul conta, atualmente, com 25 Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, dos quais 24 têm diretoria constituída.

O estudo de campo evidenciou que a comunidade abrangida pelo Comitê é informada a respeito das questões envolvendo a água, das ações, das reuniões e dos resultados do Comitê, principalmente, através do rádio e jornais locais e regionais. Quanto aos meios de comunicação utilizados pelo comitê para informar a população foram citados: o *Facebook*, site, impressos e newsletter. Em menor número, houve referência a: e-mail, informativo dos membros, *release*, publicação sobre programas e projetos (GRÁFICO 1).

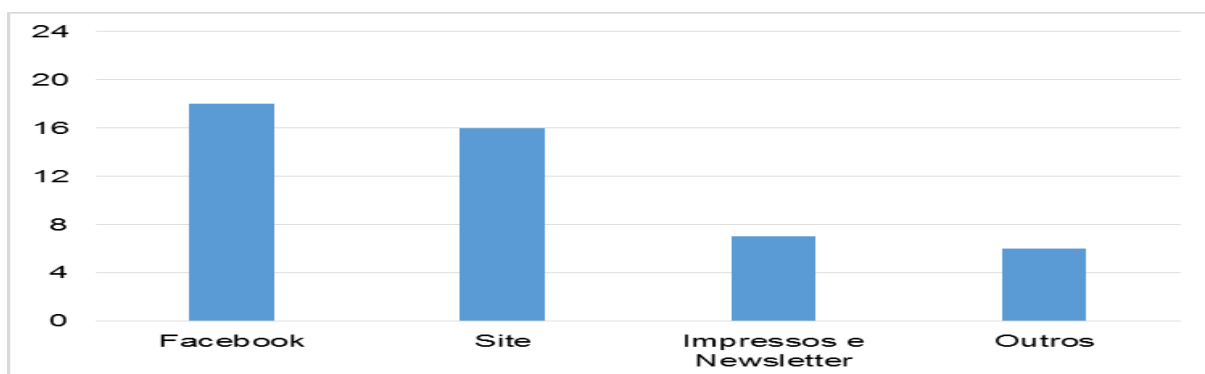


Gráfico 1 – Meios de comunicação que o Comitê possui  
Fonte: Da autora

Merece reflexão o fato de o principal meio de comunicação usado pelos Comitês ser uma página na rede social *Facebook*, pois não abrange a parcela da população sem acesso à rede mundial de computadores ou que, por opção, não usa tal rede social. Sendo assim, levanta-se a hipótese de que os Comitês no RS não estão disponibilizando adequadamente as informações à sociedade em geral. Esta rede social deveria assumir papel secundário, em vez de ser o principal meio de informação para a sociedade.

Outro ponto de reflexão é o fato de que disponibilizar uma página do Comitê no *Facebook* não garante que esteja sendo gerenciada de modo a informar a sociedade com efetividade. Ela pode até existir, porém realizar uma postagem a cada dois meses. O fato de não alimentar adequadamente a página, a esvazia de significado. Além da periodicidade, há de se considerar a qualidade da informação

disponibilizada. Em estudo realizado sobre a midiatização no *Facebook*, realizado pelos Comitês de Bacia no RS, Mazzarino (2016) aponta que as informações são escassas e tendem a não aprofundar a abordagem dos temas. A abordagem tem abrangência regional, sendo voltada, principalmente, para informar sobre conteúdo institucional e repassar informações de outras instituições. Além disso, as informações são baseadas em poucas fontes.

Os gestores dos Comitês baseiam as informações que colocam em circulação em dados de fontes como: Conselho Estadual de Recursos Hídricos; Departamento Estadual de Recursos Hídricos; Comissão Própria de Avaliação; Fórum Gaúcho de Comitês; Agência Nacional das Águas; Secretaria Estadual do Meio Ambiente; FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental; e Gestores de Comitê. Portanto, há uma diversidade de fontes que influenciam os processos de midiatização (GRÁFICO 2).

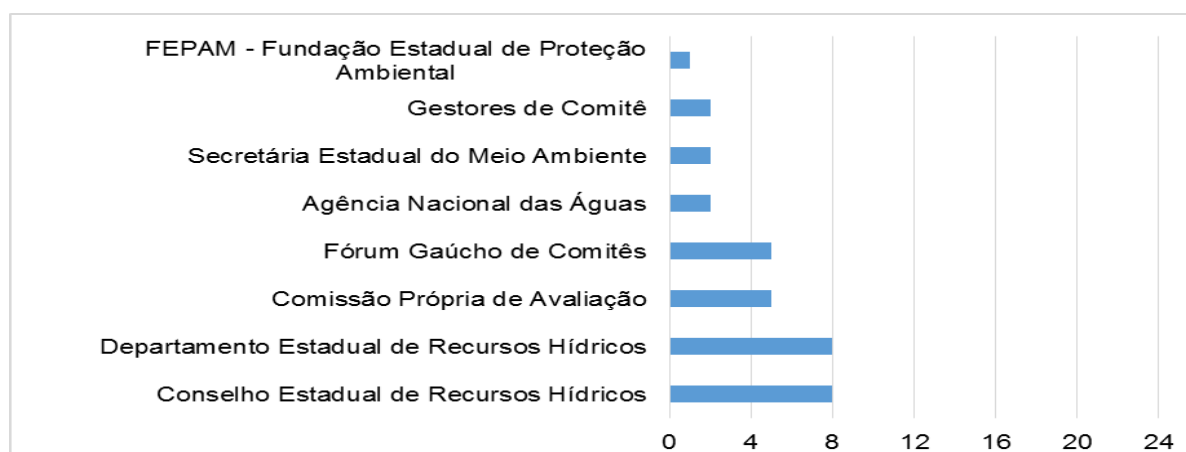


Gráfico 2 – Organizações fontes dos gestores do Comitê.

Fonte: Da autora

A atuação articulada entre os Comitês e entre outros setores, órgãos e instituições (públicas, privadas ou do terceiro setor) envolvidas com a questão da água é apontada pelos teóricos como fator relevante. Ao serem questionados se esta articulação ocorre no seu Comitê, 17,39% dos gestores afirmaram que não; 47,82% afirmaram estar articulados; e 34,78% responderam que a articulação ocorre em parte (GRÁFICO 3).



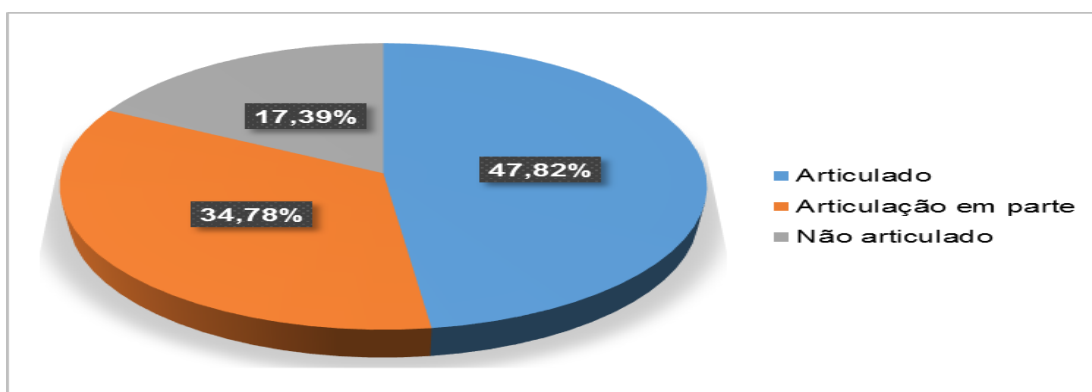


Gráfico 3 – Atuação do Comitê com outros setores, órgãos ou instituições.  
Fonte: Da autora

Aqueles que entenderam que a atuação é articulada basearam suas respostas na composição do comitê por diversas entidades. A articulação do Comitê com outros órgãos governamentais e não-governamentais parece não ocorrer, já que se evidencia uma atuação pulverizada ou individualizada por meio dos seus membros. Entende-se ser necessário avançar neste aspecto, pois, para que o Sistema de Recursos Hídricos seja eficaz, é necessário o diálogo com diferentes atores, instituições e órgãos, governamentais e não governamentais. Afinal, as águas não se prendem a questões territoriais. A gestão hídrica, assim como as demais áreas do meio ambiente, requerem uma atuação interdisciplinar e intersetorial, numa união de esforços que pode ter resultados satisfatórios, desde que não implique a sobreposição de competências e de atribuições.

Quanto à obrigação do Comitê de informar as ações à sociedade, 95,66% reconhecem que há essa informação. Os respondentes concordam que o Comitê é a sociedade representada, que esta é a sua base. Desta forma, tem a obrigação de manter a sociedade informada, especialmente, por meio dos seus membros. Um respondente afirmou que *“não é tarefa apenas da equipe diretiva, mas de todos os representantes que fazem parte do Comitê. Se todos exercerem sua representatividade efetiva, seria gerada uma rede de informações que alcançaria de forma mais abrangente toda a sociedade”* (Gestor 2).

Quase todos os informantes entendem que os Comitês precisam informar à sociedade, suas ações. Quando questionados em relação aos meios de comunicação à disposição do Comitê, a principal resposta foi a rede social

“Facebook”, instrumento operado, por vezes, de modo amador e não institucional, com alcance limitado. Percebe-se que é necessário investir em processos de comunicação estratégica para que a sociedade seja informada acerca das ações desenvolvidas pelos Comitês do RS de modo mais efetivo, por meio de uma diversidade de mídias adequadas aos diferentes perfis da comunidade.

Mazzarino (2016) observa que as informações disponibilizadas no *Facebook* pelos Comitês de Bacias não demonstram preocupação com uma abordagem da problemática da água de modo contextualizado, aprofundado, que dê conta das múltiplas dimensões envolvidas, de modo a proporcionar ao cidadão condições para que ele construa sua própria opinião de modo crítico. Estas constatações corroboram com o estudo realizado por Mazzarino e Flores (2012) acerca da midiatização na internet por Comitês gaúchos. Os autores concluíram que há pouca atualização e que predominam temas institucionais, salvo algumas abordagens referentes a planos de bacia. As informações carecem de aprofundamento e de interpretação.

Avaliando o modo como o Comitê informa o cidadão, 56,42% dos gestores afirmaram que o órgão representa a sociedade; 26,04% afirmaram que representa em parte e 8,68% entendem que não representa, enquanto que 8,68% não responderam (GRÁFICO 4).

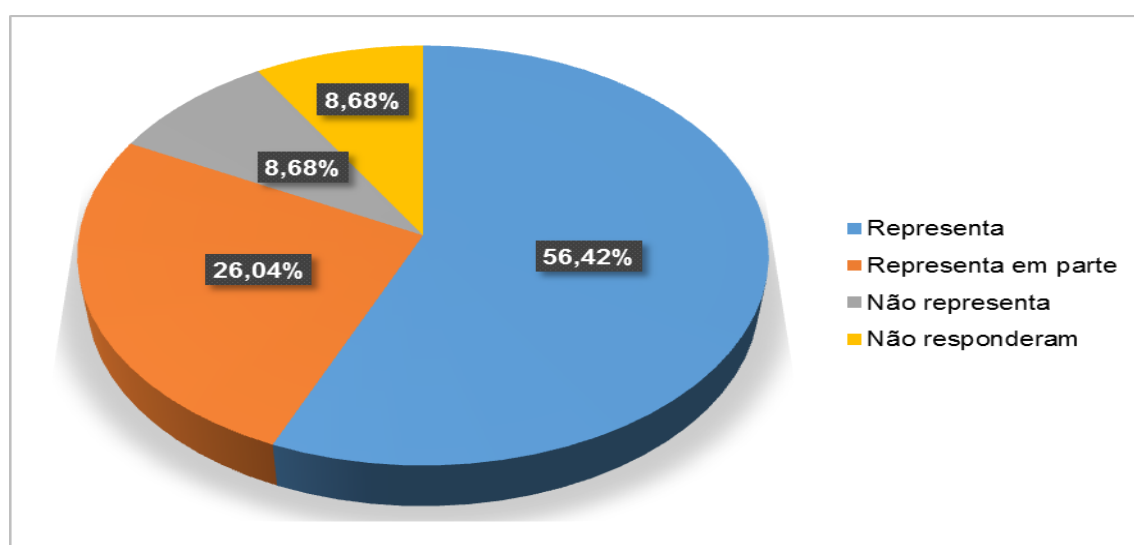


Gráfico 4 - Representação do Comitê perante a sociedade, a partir do modo como ele informa o cidadão.

Fonte: Da autora

Os gestores que acreditam que o Comitê representa a sociedade justificaram sua resposta tendo em vista a composição do órgão, que dá espaço para diversos grupos sociais institucionalizados. Considerar que o Comitê representa a sociedade devido a sua composição - por diversas pessoas de diferentes municípios/categorias - que levariam as informações necessárias até suas comunidades pode ser considerado insuficiente, eis que se sabe que é difícil de ocorrer na prática, já que os representantes nem sempre relatam decisões das câmaras que representam aos coletivos representados.

Aqueles que acreditam que o Comitê representa em parte a sociedade afirmaram que ainda falta representatividade efetiva, articulação entre órgãos dos governos e Comitê, como, também, a interação com a população em geral, que considera que ainda está distante da questão da água. Daqueles que responderam que o Comitê não representa a sociedade na questão das águas obteve-se uma justificativa que se considera relevante.

Teríamos que ter maior participação do setor da educação e dos demais setores da sociedade. Este é um processo que está avançando, mas demanda investimento na estruturação e custeio do Comitê para ter uma secretaria executiva atuante e que mobilize os membros do Comitê para proporem atividades setoriais que valorizem a promoção da qualidade e quantidade das águas da Bacia (Gestor 6).

Os dados coletados referentes à informação apontam que a comunidade em geral é informada pela maioria dos Comitês, por meio de rádio, jornal e internet. Já os canais próprios predominantes são *Facebook* e *site*, que indicam ser necessário repensar o modo como se informa o cidadão, pois nestes canais as notícias não são conduzidas no sentido de estimular processos de cidadania ambiental qualificados pelo debate público, elementos que contribuem para o aperfeiçoamento da democracia, conforme estudo realizado por Mazzarino (2016). Em relação aos comitês, a pesquisadora aponta que os processos de mediação são pontuais e, por terem baixo potencial interpretativo, são pouco estimuladores de conversas cívicas em relação à questão hídrica.

Os gestores consideram que o Comitê atua de forma articulada com outras instituições, setores e órgãos, tendo em vista que entendem que a própria constituição do órgão já garantiria esta articulação, a qual, contudo, como se viu anteriormente, não é efetiva. Para parcela significativa dos entrevistados, no

entanto, esta articulação é parcial, pois a estrutura de funcionamento é frágil e falta apoio do governo. Nesse sentido, reforça-se a proposta de Leite e Ayala (2004), para quem é necessária uma visão transdisciplinar em relação aos problemas ambientais, para que se possam estabelecer as relações necessárias, envolvendo agendas, instituições, teorias, sujeitos e potencialidades, conforme defendido por Jacobi (2012a), para construir soluções coletivas.

Os gestores, quase por unanimidade, entendem que o Comitê tem a obrigação de informar à sociedade, suas ações, pelo fato de o tema ser de interesse público e os membros representarem a sociedade. Para a maioria, por ser multirrepresentativo, o Comitê geraria a circulação das informações. No entanto, um quarto dos entrevistados entende que a representação é parcial, pouco efetiva e pouco articulada com os demais órgãos do governo e da sociedade. Assim, se faz necessário repensar os meios e os modos de relacionar-se com o cidadão para que ele seja informado, uma vez que ter acesso à informação ambiental é direito fundamental e dever do Estado, como bem lembra Granziera (2011) e Oliveira (2010). As condições para que isso ocorra dependem não só da implantação de políticas públicas sistemáticas, mas também de uma postura proativa dos Comitês e dos cidadãos no que tange à informação, elemento indispensável para ativar os debates ambientais.

#### **5.1.5 A informação no Comitê Taquari-Antas (CTA)**

Por meio do estudo de caso, buscou-se verificar, no âmbito do CTA, o fluxo interno e externo de informações, além da articulação com outros setores. Para que se atingissem os objetivos, foram aplicadas diferentes técnicas de pesquisa, como questionários, observação direta das reuniões e entrevistas em profundidade, conforme detalhado no capítulo relativo ao Método.

Os membros do CTA foram convidados a responder ao questionário (APÊNDICE B), que incluía questões referentes à informação, no período de julho a setembro de 2015. O primeiro convite foi pessoal e os demais, por correspondência eletrônica. De 101 convites, obtiveram-se 37 questionários respondidos. Também foram coletados dados, através do registro em diário de campo, em todas as

reuniões ordinárias do Comitê Taquari-Antas, no período de agosto de 2014 a dezembro de 2015, totalizando dez reuniões.

Também foram realizadas entrevistas em profundidade com 14 membros, sendo escolhido o mais ativo de cada categoria, no período de maio a agosto de 2016, bem como, com os gestores do período de 2013 a 2016. Objetivou-se aprofundar aspectos que emergiram nos questionários e nas observações das reuniões. Os elementos serão apresentados por subcategorias: a) Informações para sociedade; b) Informações para membros; c) Interações institucionais; d) Informação e participação; e) Informação e representação.

Os dados coletados através de diferentes técnicas serão apresentados conjuntamente. Ao final do subcapítulo, analisa-se parcialmente os resultados, triangulando-os com a fundamentação teórica e documental referente à categoria em questão.

a) Informações para a sociedade:

Em relação à oferta de informações, sejam ambientais ou hídricas, do CTA para a sociedade, a maioria dos entrevistados entende que precisa haver mais divulgação, mais informação a ser disponibilizada, pois, atualmente, considera-se que esta é insuficiente.

[...] nem em Facebook, nem em jornal, nem em rádio, nada é divulgado. Já cobrei isso em reuniões e me disseram que o Comitê não teria recursos pra isso. Uma colega se disponibilizou a escrever as matérias só que não andou, [...] as pessoas só dão valor para aquilo que elas escutam ou leem, e nada está sendo divulgado sobre o Comitê, sobre a questão dos Termos de Referência, [...] nada foi divulgado para a comunidade do trabalho que os membros do Comitê estão fazendo, NADA! Eu não vi em jornal algum, [...] sempre estou à procura e não consigo ler nada disso (Entrevistado 4).

É praticamente unânime entre os entrevistados o entendimento de que o fluxo de informações para a sociedade deveria ser maior, o que foi constatado nas respostas dos questionários: a maioria (64,86%) considera insuficiente a quantidade e a qualidade de informação que a sociedade recebe acerca do que é discutido no CTA. Já 29,72% afirmam receber as informações necessárias e 5,4% dizem receber muitas informações. Aqueles que consideram as informações insuficientes salientaram que o CTA é pouco conhecido pela sociedade. O conhecimento fica restrito aos participantes e às suas entidades. Foi recorrente a compreensão de que

há pouca divulgação das ações e dos debates do CTA nos meios de comunicação, fato agravado pela falta de recursos financeiros do Comitê.

A falta de espaço na imprensa escrita e visual é evidente, e, infelizmente temos uma população que se apresenta totalmente indiferente a esse tema. No senso comum acredito que a população até considere importante, contudo ela não é estimulada a participar e cobrar que haja seriedade e efetivação nas ações propostas pelo Comitê. Se junta a esse fato o aparente desinteresse dos governos em efetivamente abraçar a gestão dos recursos hídricos e cumprir os dispositivos previstos em lei, além da qualificação do setor com contratação de funcionários e investimentos na modernização dos equipamentos de monitoramento das águas (Entrevistado 3).

Um membro, para ilustrar a importância da informação, citou o caso do incêndio da Boate Kiss, quando os sobreviventes relataram que lhes era dito para sair do ambiente, mas as pessoas corriam de um lado para o outro, porque ninguém sabia por onde sair. Para ele, este é um exemplo claro do que pode ocorrer quando falta informação:

As pessoas não sabiam por onde sair... O que é isso? Porque acontece isso? Agora puxa isso para os Recursos Hídricos... [...] Ah, não vai ter água, terminou a água, ou teve lá um caso muito sério de perda da qualidade ou da disponibilidade dela, daí você vai começar a perguntar: mas o que eu faço? Se eu não precisei a 'porta de saída', da emergência, tanto faz. Eu nem vou me dar conta: vou sair, outro dia vou voltar, e não vai ter problema... Abro minha torneira: tem água. No momento que eu tiver um momento crítico, necessidade e extremidade, cadê a porta da saída?! Eu vou ter que me preocupar com isso! Ninguém disse, saída de emergência: por onde? Então está relacionado a isso (Entrevistado 5).

Grande parte dos membros apontou que a dificuldade de informação está diretamente relacionada à falta de estrutura e de recursos para manter o site, ausência de materiais impressos e falta de um setor de imprensa para divulgação. *“As ações esbarram na questão dos recursos, o Estado não participa com o principal, que é recursos para manter o Comitê atuante, e, muitas vezes, as informações que chegam são através da boa vontade das entidades”* (Entrevistado 1). Alguns entrevistados enfatizaram que a informação para a sociedade *“de um Comitê desse tamanho não funciona com uma atuação voluntariosa das pessoas, ele tem que ter uma infraestrutura oficial, ele tem que ter meios de comunicação que possam chegar e levar as informações”* (Entrevistado 5). Apontou-se, também, a necessidade de o Comitê possuir uma sede permanente: *“precisaria melhorar a questão do espaço físico, humano e financeiro”* (Entrevistado 1).

O *Facebook*, que nas observações diretas das reuniões se constatou ser o principal instrumento utilizado, recebeu duras críticas já que “*uma rede social não é informação pra sociedade, não pode ser a única fonte de informação*” (Entrevistado 5). As redes sociais e a manutenção de página na internet (site) foram consideradas pelos entrevistados estruturas mínimas, mas não podem ser as principais fontes de informação à sociedade.

Outro aspecto lembrado por parcela significativa dos entrevistados é a responsabilidade dos membros e das entidades em relação à informação, uma vez que deveriam veiculá-la, fazê-la circular na instituição que representam e na sua categoria: “*A informação não transita dentro da instituição, as pessoas da instituição ao qual eu representava [...] não sabiam, não conheciam que o Comitê estava lá e qual o seu papel e discutiam o assunto e não tinham nem ideia que as respostas estavam lá*” (Entrevistado 5). Ressaltou-se o entendimento que é papel dos membros do Comitê fazer a comunicação com a sociedade, mas os informantes consideram que os três grandes grupos que compõem o Comitê estão falhando: usuários, população e governo.

Eu deveria como representante ter uma interação com os meus representados, com os entes que eu represento. A cada reunião que eu vou eu deveria ter duas reuniões: uma reunião prévia e uma reunião a posteriori da Assembleia do Comitê.[...] e isso eu tenho certeza absoluta que não tem um que faça isso. Então a informação é muito precária, do Comitê para a sociedade, porquê? Porque os membros do Comitê não são proativos neste aspecto, de se preparar para a reunião junto com as pessoas que eles representam e nem de levar o resultado depois da reunião (Entrevistado 6).

Para o entrevistado, “*essa é a filosofia e este é o princípio da representação*”. Foi muito lembrada a necessidade de maior interlocução com as Prefeituras Municipais, Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Câmaras de Vereadores, com o maior número de vagas no Comitê, mas, com pouco envolvimento, quando deveriam ser os mais interessados por serem os legítimos representantes da população.

Para alguns entrevistados, um dos fatores que afetam a circulação de informação hídrica é a abundância de água na região, o que faz com que a população não se preocupe com a temática. Agregam-se a esse fator, a extensão e a diversidade cultural da Bacia Hidrográfica e a dificuldade de membros da iniciativa privada conseguirem participar.

Dos entrevistados, 67,5% consideram compreensível para parte da sociedade, a linguagem utilizada nos canais próprios do CTA na divulgação de suas ações; 24,3% a consideram compreensível para toda a sociedade; 8,1% a consideram compreensível apenas para os membros do CTA. A linguagem utilizada pelo Comitê na sua comunicação com a sociedade foi reconhecida como elemento importante, já que o entendimento pode variar de acordo com o envolvimento da pessoa com o tema.

Nem o Comitê e nem os órgãos de gestão do Estado: SEMA, CRH, DRH, eu não vi até hoje nenhum, nenhum, nenhum impresso, nenhum folheto, que traduza a Política de Recursos Hídricos numa linguagem que o cidadão comum possa entender! [...] acho que não é um problema do Comitê Taquari-Antas, é um problema dos Comitês... e não é um problema dos Comitês só...é um problema dos órgãos responsáveis para conduzir a Política de Recursos Hídricos (Entrevistado 6).

Os membros que responderam aos questionários foram unânimes em afirmar que o Comitê tem obrigação de informar à sociedade, suas ações, especialmente por representar a sociedade e seus interesses e ser um órgão de Estado, que trata de um bem de interesse comum; por isso, precisa ser transparente. Porém, o entendimento de que o CTA deve disponibilizar informação à sociedade não é unânime: um dos entrevistados entende que isto estaria fora das atribuições do Comitê:

Qual é a atribuição do Comitê em estar fazendo informação? Do quê? Isso aí passa pelo estágio que está o Comitê, o que ele está fazendo e qual é a sua real atribuição,[...] Porquê o Comitê tem cinco atribuições, e essas atribuições estão bem claras na lei do que o Comitê tem que fazer (Entrevistado 11).

Segundo o entrevistado, quando o Comitê realizou o enquadramento das águas (Etapas A e B), a informação fluiu para a sociedade. Ocorreram cinco audiências públicas que foram divulgadas em rádio e jornal. Ainda, segundo este entrevistado, o Comitê, dentro de suas atribuições, está gerando as informações necessárias. Para ele, se há outro tipo de informação a ser gerado, tendo em vista as limitações impostas pelo Estado, seria necessária a criação da Agência de Bacia.

Se os comitês estão conseguindo ter informações dentro do que foi possível na sua atribuição até agora? Vou te afirmar que sim, que foi muito bem feita a questão. Mas agora que outra informação? No momento que estamos agora? Que está faltando a Assembleia Legislativa aprovar o Plano Estadual de Recursos Hídricos, que foi aprovado no CRH. É uma Resolução, e foi para Assembleia Legislativa porque tem que ser lei, não pode ser Resolução do CRH. [...] está faltando a Agência... Que é outro grande problema que nós temos, não temos o órgão executivo do sistema! Quem é que tem que gerar



informação? Quem é que seria executivo de fazer um plano de informação? Um plano de marketing em cima das atribuições? É a Agência de Bacia, não é o Comitê que tem que fazer isso (Entrevistado 11).

O mesmo entrevistado defende que a informação deveria fluir por intermédio das categorias, não sendo incumbência do Comitê ir para as mídias: *“O caminho é via suas categorias, nós não temos que ir para rádio, jornal, nós não temos que ir! Essa é a minha leitura, agora, nós temos categorias, que tem que ser representativas! Elas não são? Aí é outro assunto...”*. O entrevistado entende que não é incumbência do Comitê levar informações à sociedade, por não ser sua atribuição: *“Quais são nossas atribuições? Enquadrar as águas. Fizemos e com competência! Resolução nº 121/2012 do CRH, as águas do Taquari-Antas estão enquadradas, e o povo participou, e as audiências públicas foram bem divulgadas”*.

Destaca, ainda, que, para os assuntos que são de atribuição do Comitê, há uma rede de e-mail formada pelas categorias, onde são colocadas as pautas a serem tratadas e votadas. As categorias deveriam vir com a opinião do grupo. O posicionamento do entrevistado inclui os representantes com vaga no Comitê como únicos transmissores de informação e somente para suas categorias, excluindo a população em geral da interlocução com o Comitê e eximindo este órgão da responsabilidade de informar o cidadão.

Em relação à necessidade de divulgar mais o CTA, os entrevistados manifestaram-se favoráveis à ideia de uma sede fixa, com infraestrutura física e humana que pudesse realizar ampla divulgação. Nas reuniões, foi sugerido que cada membro fosse, na sua cidade, o divulgador do Comitê. Um entrevistado relatou que fez um pouco desse trabalho, mas, em função da falta de tempo, parou: *“Tudo é decorrente de uma falta de infraestrutura maior que não fornece o lado financeiro”* (Entrevistado 1). Também foi apontado que o Comitê deveria ter condições de ter um setor de divulgação.

O grau de transparência dos gestores do Comitê para a sociedade em geral foi classificado como transparente para 40,5%; em parte transparente, para 24,30%; muito transparente, para 18,9%; e pouco transparente para 13,5%; não responderam 2,7%. Os entrevistados apresentaram sugestões de aprimoramento da divulgação do CTA, com o objetivo de melhorar o fluxo de informação: a criação de

um periódico ou boletim informativo ou matéria com linguagem acessível (para divulgação aos membros e aos veículos de comunicação da região); convidar a imprensa para as reuniões do Comitê; construir uma relação com o meio produtivo, Prefeituras e Secretarias; estabelecer canais de comunicação com as empresas e escolas; obter informações do que está acontecendo em cada município, em relação à água; estar presente nas escolas para envolver “crianças, jovens e indiretamente os pais”; divulgar informações do Comitê em cartilhas; divulgar a legislação ambiental com linguagem clara. Também foram sugeridas ações específicas com as Prefeituras, uma vez que elas têm mais possibilidades de interação com as comunidades e têm pleno acesso às mídias.

Não adianta ter uma lei, formal, escrita, artigo, parágrafo, etc, se o povo não lê! E se o povo tiver o livreto da lei, ele não vai entender, então tem que traduzir isto numa linguagem que o cidadão comum possa assimilar e se apropriar, sem isso não haverá participação. Sem informação não tem participação... sem participação não tem representação (Entrevistado 6).

Apontaram, ainda, que o CTA deve ser um centro irradiador de informação e ter capacidade de tomada de decisão para que seja reconhecido pela sociedade:

Se o Comitê tem essa governança, se ele tem essa informação, ele é demandado, ele é reconhecido, quem ouviu falar pela primeira vez vai querer ouvir falar de novo, vai querer debater de novo e as portas começam a se abrir e o tema começa a transitar. Isso com informações, você já imaginou se desta informação começa a ter deliberações, e estas deliberações estão relacionadas ao nosso dia-a-dia, e deverão estar relacionadas um dia, sobre nossa qualidade de vida, sobre a conservação do meio ambiente, sobre a preservação dos nossos mananciais hídricos, sobre disponibilidade hídrica, sobre o futuro econômico da região que a gente vive... Então aí o *status* de reconhecimento é outro (Entrevistado 5).

Destacam, ainda, um encadeamento de fatores: “*Se não há informação, não há tomada de ação, não há aplicabilidade*” (Entrevistado 5), o que faz com que não se reconheçam o Comitê. Ainda, segundo um entrevistado, a informação é gerada, mas fica dispersa, por não ter efetividade.

O Sistema de Recursos Hídricos não está dando as respostas que precisa. Ele não está acontecendo e sendo reconhecido. Então, se eu não tenho esta roda girando, isso faz com que passe ao largo da importância que ele tem, fica com uma característica secundária da importância do tema (Entrevistado 5).

Portanto, além da carência de divulgação, a linguagem é muito técnica; ela precisa ser mais clara para que as pessoas saibam da existência do Comitê e tomem conhecimento das suas decisões. O questionário apontou que a maioria

(54%) entende que o CTA representa em parte a sociedade na questão das águas, com base no modo como hoje ele informa o cidadão. Para 29,7%, o CTA representa a sociedade; e para 16,2%, não a representa.

Aqueles que consideram que o Comitê representa em parte a sociedade, afirmam que há “*pouca conexão*”, o que gera dificuldade no fluxo das informações, que não chegam para a sociedade. Há dificuldade para “*intermediar os anseios*” sociais, além de haver pouca representatividade dos membros e dificuldade na divulgação das ações do CTA por não haver uma assessoria de comunicação e site. Aqueles que percebem que o Comitê representa a sociedade na questão das águas afirmam que ela já está representada por área, nas diferentes categorias de uso, sendo seu dever “*correr atrás dessas informações*”. “*É o contrário, ele é composto pela sociedade, ele é o espaço que a sociedade tem para discutir e decidir sobre as águas* (Entrevistado 11)”.

#### b) Informações para os membros

Em relação à informação interna, a maioria dos entrevistados relatou que as pautas são enviadas com antecedência. Alguns apontaram que este fluxo ainda pode ser melhorado, mas esbarra-se na falta de infraestrutura do Comitê. Quanto às atas, são enviadas para aprovação e são compreensíveis. Também se mencionou que, às vezes, a pauta é alterada no início da reunião, com inserção de temas sem aviso prévio aos membros. Esta situação prejudica o debate já que os membros estão sem informações sobre os assuntos, “*a pessoa que está lá ela tem um roteiro da fala já traçado e os participantes não tiveram um tempo, nem antes, é difícil uma pessoa debater sem estar amparado*” (Entrevistado 10).

Por meio dos questionários, averiguou-se que a maioria (75,6%) recebe alguma informação prévia sobre os temas em pauta nas reuniões do Comitê; 21,6% dos entrevistados dizem que recebem informação prévia detalhada e aprofundada; e 2,7% afirmam que não recebem informação prévia. As informações prévias são acessadas por e-mail, meio pelo qual é também enviada a pauta da reunião, pelas categorias de base e pelo *Facebook*.

Parte dos entrevistados sente necessidade de informações prévias mais detalhadas sobre os temas complexos: *“Vão discutir a Fase 3 do Plano de Bacia? Então deveriam receber antecipadamente este assunto mais ou menos discutido, ou no mínimo problematizado, receber informações, textos, sobre o que é a Fase 3... Não só a convocação e a pauta.”* (Entrevistado 12).

A maioria (72,9%) considera a linguagem utilizada nas reuniões do Comitê medianamente técnica ou razoável. Já 21,6% a consideram compreensível por qualquer pessoa, independente de sua formação; 5,4% dos entrevistados a consideram muito técnica. Destaca-se a observação de um respondente:

O sistema se ocupa de qualificação. É uma função que tem certo nível de entendimento e conhecimento. Se a representatividade do membro é eficaz, este é que tem que traduzir e adequar o entendimento em sua categoria, ou seja, os CBH não são lugar para descomprometidos, desqualificados e não empoderados em suas representações (tá na lei) (Respondente 8).

Em relação à clareza das falas nas reuniões, antes das deliberações, as percepções foram heterogêneas. Alguns apontaram que as explicações são as necessárias e, caso não sejam compreendidas, há abertura para questionamentos: *“quem não entende é porque não quer perguntar, mas se está num Comitê, deve ser participante”* (Respondente 4). Outros afirmaram que há situações que dificultam o debate, como o tipo de linguagem e o equilíbrio do tempo entre os que desejam se manifestar: *“fica muito centrado no presidente, ele conduz, ele explica... Não que seja errado, mas deveria haver maior equilíbrio”* (Respondente 2). Um membro citou o exemplo de um debate que ocorreu entre hidrelétricas e ONG's, no qual as ONG's não tiveram o mesmo espaço para expor suas ideias.

Quanto às manifestações dos membros, um deles afirmou que: *“Os membros são meros ouvintes e não relatam os problemas de suas categorias por comodismo e também por não ter este espaço”* (Entrevistado 8). Outros reiteraram a ausência de discussão: *“Nesta questão das reuniões eu vejo que está assim meio ‘ditadura’, porque assim: tu não consegue falar, a última reunião eu me senti um boneco lá... o assunto era ótimo [...] mas a gente fica só escutando a reunião! (Entrevistado 4)”*, diz um membro. E o outro concorda: *“Ninguém consegue falar, não se tem momento para falar! [...] Eu vejo que a gente não vai lá pra falar dos problemas das categorias,*

*a gente vai lá para escutar...*” (Entrevistado 13) Ficou evidente também que a ausência de debates se agrava em função da falta de iniciativa dos membros de trazerem assuntos para discussão:

O que os membros estão levando, contribuindo com o Comitê, com os problemas em cada categoria? NADA! NADA! Os membros que representam as suas categorias deveriam levar suas problemáticas relacionadas à água, aos recursos hídricos...Temos vários problemas de saneamento...[...] eu nunca vi uma problemática dessas sendo levada pelos membros[...]. Muitos vão só para cumprir a presença [...], não está havendo envolvimento dos membros de sua categoria com os problemas relacionados a água, eu não vejo esse envolvimento, tu vem que ninguém fala! E quando a gente fala um pouquinho demais... já cortam nós (Entrevistado 4).

Tendo em vista a renovação periódica dos membros, bem como, sua heterogeneidade, há uma preocupação no sentido de realizar atividades de formação, já que os novos representantes nem sempre estão familiarizados com os termos utilizados no CTA. Porém, as reuniões, atualmente bimestrais, prejudicam esse processo: *“isso gera demora para que o novo membro tenha isso como algo que ele compreenda, que consiga tomar decisões, pensar sobre”* (Entrevistado 1).

No Comitê tem pessoas tecnicamente muito bem esclarecidas, com capacidade de interferir e de criar opiniões, são respeitadas, ouvidas. Por outro lado, há pessoas que não tem a menor noção até do que estão fazendo lá e qual seu papel e qual o significado das discussões, eles não conseguem enxergar, ou enxergam muito pontual (Entrevistado 6).

Embora reconheçam que *“nivelar o discurso”* é um exercício complexo, compreendem a necessidade de haver uma contextualização para que entendam minimamente as discussões que ocorrem, assim como a abrangência e interferências que as decisões do CTA podem gerar.

A maioria dos respondentes (62,1%) conhece alguma legislação que estabelece como dever do Comitê informar a sociedade sobre a temática da água. Já 32,4% não conhecem e 5,4% não responderam. Entre as legislações citadas estão a Lei Estadual nº 10.350/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) (5) e a Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997) (3). Também foram lembrados: o Regimento Interno do Comitê, o Código Estadual do Meio Ambiente, cartilhas, folhetos, revistas e internet. A maioria (54%) relata que conhece algum banco de dados sobre recursos hídricos, disponível para os membros do Comitê; 46%, não conhecem essas fontes. Dos que as conhecem, 60% as utilizam e 40%, não. Entre os que utilizam os bancos de dados, o fazem para pesquisa, para preparação de palestras para membros do

Comitê e de outros Comitês, para verificar a inserção de dados enviados pelas geradoras e para o fornecimento de dados. Foram citados como banco de dados conhecidos e utilizados<sup>67</sup>: ANA (4) UCS/SIA (5), Site (3), Plano de Bacia (2). Apenas uma ocorrência: ANEEL, FEPAM, UFRGS, UNIVATES, SEMA, Resoluções, “as disponíveis”, “do próprio Comitê”, “sei que existem trabalhos sobre o assunto”.

Um dos membros explicita a dificuldade de informar-se: “*uma coisa é você ser membro do Comitê, outra coisa é você estar à disposição para estar trabalhando para o Comitê e isso é uma dificuldade grande, as pessoas cada vez têm menos tempo*” (Entrevistado 5). Para ele, caberia à Agência assessorar e trazer informação técnica.

Para aprimorar o fluxo de informações entre os membros do CTA, vários entrevistados apontaram a necessidade de que a pauta não viesse somente em tópicos, mas com o assunto mais desenvolvido, para facilitar a compreensão prévia. No entanto, para essa tarefa, o Comitê teria que dispor de um profissional. Outra sugestão foi o envio de um resumo pós-reunião, além da ata, para que os integrantes pudessem encaminhá-lo às entidades, comunidades ou região, com destaque do tema que afeta a sociedade. Emergiu a necessidade de criar um espaço nas reuniões para os membros exporem sistematicamente os problemas de sua categoria ou entidade.

Também se levantou a possibilidade de realizar a transmissão *online* das reuniões, via redes sociais. Assim, os membros que não compareceriam e a sociedade em geral poderiam acompanhar o debate. O entrevistado que sugeriu a ação afirma ser necessária uma atualização dos formatos de divulgação, bem como, a disponibilidade *online* para todos, o que permitiria que as organizações observassem a postura dos representantes.

A atualização dos formatos de divulgação ela é necessária. Tudo isso arquivado na nuvem também, porque o bacana disso é o histórico, o que aconteceu lá? Eu não estive na reunião, mas foi tratado o item que eu quero ver as posturas, quero ver quem falou, não só o que está transcrito. A gente

---

<sup>67</sup> ANA (Agência Nacional das Águas); UCS/SIA (Universidade de Caxias do Sul, Sistema de Informações Ambientais); ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – RS), UFRGS (Universidade do Rio Grande do Sul), SEMA (Secretaria Estadual do Meio Ambiente).

já vê Câmara de Vereadores fazendo transmissão, rádios online (Entrevistado 9).

Esta sugestão é oportuna, pois não envolve recursos financeiros, já que as redes sociais oferecem esta ferramenta de forma gratuita, com manejo bastante simples, sem demandar altos custos. Poderia ser um instrumento de grande alcance para levar a informação à sociedade interessada e não ficar restrita aos membros ou pessoas que estivessem presentes nas reuniões. Houve também quem entendesse que gerar informações hídricas não seria atribuição do Comitê, mas, sim, da Agência, ou do DRH.

Agora, informações hídricas? Está na lei, que a Agência, e na falta dela, o DRH, deveria encaminhar todo fim de ano como é que estão as águas no RS. Eu nunca vi isso! Eu estou lá a 20 anos...nunca foi feito. E está na lei, e tem quem tenha atribuição de fazer isso... Relatório da Situação Anual das Águas do Estado, comparado de Bacia por Bacia com seus enquadramentos, está melhorando? Está piorando? Como é que está? E aí isso chegaria para o Comitê, que levaria para uma plenária. Não seria o Comitê que iria fazer, o Comitê seria o dissipador disso, pra baixar para suas categorias, na minha leitura. Eu nunca vi um relatório desses (Entrevistado 11).

Este entrevistado explica que as informações que deveriam vir das Estações de Monitoramento da Qualidade da Água estão com as redes desativadas desde 2013. Para ele, o CTA não consegue executar suas atribuições legais por falta da implantação da Lei Estadual nº 10.350/1994:

Então nós vamos fazer gestão do que? Medindo o que? Comparar o que com o que? Então é complicado. Agora dizer: ah, o Comitê não faz isso? Não, espera aí! O Comitê não está nem recebendo de quem deveria fazer, como é que o Comitê vai fazer o que? [...] O que é atribuição do Comitê nossa obrigação, isso nós vamos fazer. Se cada um fizer as suas obrigações e as suas atribuições, a coisa funciona, nós não podemos é estar inventando, por não ter a implementação plena da 10.350, NÃO TEM quem faça o Relatório de Qualidade de Água, NÃO TEM rede de monitoramento da qualidade da água do RS, deveria ter gente até na cadeia por causa disso, isso é um CRIME! Pode o Estado estar sem rede de monitoramento (Entrevistado 11)?

Estas constatações demonstram que muitas ações do CTA esbarram na dependência de decisões a serem tomadas pelo Executivo Estadual, situação que será discutida com mais detalhes ao final do subcapítulo.

Para analisar o tratamento das situações estratégicas pelo CTA, os entrevistados foram questionados sobre o fluxo de dados recebidos por ocasião da discussão dos temas estratégicos para a elaboração do Termo de Referência, Etapa C, do Plano de Bacia. A grande maioria revelou não conhecer a discussão, ou

reconheceu que não recebeu informações. *“Eu não conheço o material, a não ser que tenha sido discutido antes de 2013 ou em alguma reunião que eu faltei”*. *“Não lembro qual discussão houve em cima disso”* (Entrevistado 4).

Nas observações diretas das reuniões do CTA, a discussão sobre o tema também foi pouco mencionada, quando se insistia que os membros deveriam ler o material e enviar sugestões por e-mail, se tivessem. O documento final foi aprovado numa reunião na qual não houve possibilidade de visualizar o documento, pois a projeção multimídia não estava funcionando e havia constantes cortes de energia. Com uma condução muito rápida, o grupo foi consultado: *“Quem é contra se manifeste, quem é a favor permaneça como está!”*. Nessas condições o Termo de Referência para elaboração da Etapa C foi aprovado.

Muitos entrevistados afirmaram que a falta de tempo para ler os materiais e participar de todas as reuniões gera desinformação. *“Eu perdi algumas etapas de discussão porque a gente tem outras atividades”* (Entrevistado 10). *“Eu compreendi porque fui atrás do material, mas penso que tem gente que está lá levantando a mão e não sabe o que está fazendo”*(Entrevistado 13). *“Recebemos por e-mail, mas por falta dos membros não lemos tudo, por falta de tempo, de se preparar, discutir, ler... Falha nossa”* (Entrevistado 1).

Foi apontado como essencial que o membro conheça e tenha acesso às informações referentes às etapas A e B, especialmente, se for membro novo, para poder se pronunciar sobre a Etapa C. *“A acessibilidade dessas informações é uma coisa, básica, tu não trabalha a etapa C sem conhecer a A nem a B, né? Então todos tem que conhecer a A e a B”* (Entrevistado 1). O entrevistado sugere a realização de um grande seminário, onde os participantes apresentariam o diagnóstico: *“falam do meio rural, da indústria, das cidades, falam dos usos, das condições naturais da Bacia, para depois começar a compreender, vão visualizar a Etapa C”*. É preciso considerar que esta etapa de informação foi realizada com assessoria, que apresentou dados em reuniões do Comitê, em períodos anteriores ao início desta pesquisa.

Um entrevistado afirmou que o Termo de Referência (TR) ficou transitando por anos entre os membros. Deveria ter ido para as categorias que eles



representam. A Comissão Própria de Assessoramento (CPA) trabalhou no documento, que ficou um tempo paralisado, pois o Estado suspendeu os processos licitatórios que escolhiam as empresas que elaborariam os TRs, o que gerou desmotivação. Mas entende que *“para quem acompanhou desde o início ele foi muito bem construído e muito bem encaminhado”* (Entrevistado 11).

Quando os debates se prolongam no tempo, com o mesmo assunto sendo tratado por meses ou anos, a troca dos membros em decorrência das eleições é um fator que traz dificuldades, uma vez que alguns dos que participaram das rodadas de discussão para elaboração dos Planos A e B não participaram da discussão da elaboração do TR, Etapa C.

Quando ocorreram novas eleições, em maio de 2015, estavam discutindo a Etapa C. Um dos entrevistados relata que os membros que ingressaram receberam o plano praticamente pronto, *“Ele já recebeu o que vinha sendo mastigado [...] mas recebeu sim, teve tempo para se posicionar sim, se levou a suas categorias ou não... Não sei”* (Entrevistado 11).

Quando foi realizado o estudo de caso, esta foi a discussão mais relevante do CTA, apesar de ser considerada insuficiente pelos entrevistados, o que não dependia de estrutura do Comitê, mas de responsabilização coletiva pelo processo.

### c) Interação institucional

Acerca da necessidade do CTA de articular-se – como instituição – com outros órgãos, setores ou instituições envolvidas com a questão da água, alguns afirmaram que há uma boa articulação, enquanto outros consideram que é necessário avançar, inclusive, tendo a clareza de *“com quem o CTA deve se articular”*.

A partir do questionário, evidenciou-se que, para 56,7% dos membros, o Comitê atua de forma articulada, com troca de informações entre outros setores, órgão ou instituições envolvidas com a questão da água. Já 27% consideram que esta articulação é parcial; e 5,4% entendem que a atuação é isolada; 10,8% não responderam ou não sabem.

Para melhorar a articulação, apontam-se essencialmente três modos: a) articulação via representação de seus membros, que deve ocorrer com entidades que tenham representação regional como COREDES (Conselho Regional de Desenvolvimento), CRE (Coordenadoria Regional de Educação), CRO (Coordenadoria Regional de Obras), FAMURS (Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul), Associações de Municípios; b) articulação com os órgãos ao qual está vinculado: DRH, SEMA e Governo do Estado. c) articulação com outros Comitês. Ou seja, os entrevistados defendem que a articulação deve ocorrer dentro do Sistema de Recursos Hídricos e com os sistemas “*que estão ao seu lado*” (outros Comitês), “*para ver políticas comuns*”, e com outras organizações regionais.

Como desafios apontaram a diversidade de realidades e de problemas e a extensão da Bacia, que abrange 120 municípios e, aproximadamente, 1,2 milhão de pessoas. De todo modo, a articulação foi reconhecida pela maioria dos entrevistados como de fundamental importância, pois “*não se pode construir uma casa sem alicerce, sendo necessário buscar parceiros, ter amarrações de ações, intercâmbios e interfaces*” (Entrevistado 6).

Percebe-se que há entrelaçamento, há conversa, mas algumas dificuldades são apontadas, pois, às vezes, quando “*chega na hora falta uma discussão maior*” (Entrevistado 4), seja por falta de informação, de transparência ou por falta de iniciativa do membro para se envolver no assunto. Alguns assuntos, quando chegam no Comitê, “*aparecem como um ruído... não há uma discussão aberta, mais solidificada* (Entrevistado 1)”. Para haver posicionamento, precisa haver estudo, concordam os entrevistados: “*A participação precisa ser com embasamento para que eu possa me posicionar*” (Entrevistado 5). Outra dificuldade apontada foi a falta de recursos, “*o Estado sem condições e o Comitê sem recursos não consegue quase nem existir*” (Entrevistado 3) Além disso, há muitos interesses particulares de quem articula, o que interfere na participação dos membros.

Sempre vai ser levado pro lado que a presidência vai querer que seja levado. Em especial neste momento<sup>68</sup> que eu vejo que está meio “ditatorial”, que não está uma coisa democrática, de todo mundo falar, expor. Mesmo porque muitos nem se manifestam (Entrevistado 4).

---

<sup>68</sup> Gestão 2015/2016.

Referente às articulações que já ocorrem, os membros não têm clareza do teor dessas articulações, uma vez que não tomam conhecimento do que o CTA tratou com Prefeituras e Órgãos Estaduais, sendo necessário maior transparência nestes processos: *“É muito pitaco, não chega, não bate. Fica no: ora, ora, veja, veja... E tu não sabe nem se ligaram, nem se trataram, se tiveram um retorno, se entenderam que o Comitê tem a importância de definir determinadas situações”* (Entrevistado 8). Além disso, os entrevistados percebem que a gestão do CTA não quer se indispor com órgãos estatais; prefere não *“entrar em choque”*.

Em relação à articulação que deve ocorrer por intermédio das categorias, houve quem referiu que, nas etapas A e B, ela ocorreu, mas depois houve um *“esfriamento”*, uma atuação de *“cada um por si”*. Há a intenção de interlocução do CTA com os municípios, já que estes vão sofrer diretamente as influências da Etapa C: *“eles precisam saber do que se trata, quais são as metas, quais os objetivos da etapa C”* (Entrevistado 6). De modo geral, as articulações entre as entidades foram consideradas muito fracas. Um entrevistado defende a necessidade de o CTA *“se impor”* para ser respeitado perante a sociedade, pois entende que *“as categorias que têm que respeitar as decisões do Comitê, não é o Comitê que tem que respeitar as decisões das categorias”* (Entrevistado 3).

As instituições sugeridas ao CTA para articular-se são as que têm atuação regional: COREDES, Associações de Municípios, Associações de Vereadores, Coordenadorias Regionais de Educação, Saúde, Obras, CIC (Câmaras de Indústria e Comércio), Associações Comerciais e Industriais. Com menos referências, foram lembradas as Secretarias do Meio Ambiente, do Governo do Estado e Prefeituras, estas por serem o principal elo com a comunidade. Também citaram órgãos produtivos e a população em geral. Um dos entrevistados lembra que o papel do CTA é articular-se com estas partes para poder avançar e ficar menos dependente da SEMA para ter no âmbito da Bacia um organismo ativo que funciona:

[...] todas as partes focam para a mesma direção, aí você vai ter resultados, nós não precisaríamos ter a proteção do governo do Estado para funcionar, e aliás acho até que nós estamos patinando muito porque dependemos muito do Estado, que não tem recursos, e nós achamos que só com recursos financeiros que se consegue ir adiante, mas não é assim (Entrevistado 6).

Se melhorar a representatividade, conseqüentemente, a articulação melhora. Para isso, é preciso reconhecer a importância dos demais setores: *“A água não é a coisa mais importante que tem na sociedade, na Terra. É uma das coisas. Tem outras coisas que também são importantíssimas, e se você não se articular com elas e trabalhar com elas, ninguém cresce. Tem que somar com elas”* (Entrevistado 5). A partir dessa compreensão, o entrevistado defende que o CTA realize um trabalho de reconhecimento do contexto regional:

As regiões têm que sentar e definir qual é a tua pauta, e compreender que a pauta da educação, a segurança, do trabalho, da saúde... são todas importantíssimas e vitais, não é só a água [...] e colocar pra eles que água é fator de desenvolvimento, a falta dela inibe, a sua presença estimula o desenvolvimento, mas não só o desenvolvimento para instalar e agora vamos enriquecer, deve haver sustentabilidade ao longo do tempo (Entrevistado 5).

Um entrevistado afirma que *“o Comitê é o lugar da articulação!”* (Entrevistado 11). Para ele, há uma diretoria empossada que tem como atribuição defender a água em quantidade e qualidade para todos; no entanto, considera que esta diretoria não pode articular em nome do grupo, já que este tem interesses tão diversos: *“como é que alguém representando o Comitê vai representar esta diversidade? E tomar decisões, e articular o quê?”* Outro entrevistado afirma: *“articular com quem é necessário, e não com todo mundo”* (Entrevistado 5).

Referente à relação com os órgãos de governo, os entrevistados relataram que, apesar de uma boa articulação com eles, o CTA não tem conseguido colher frutos dessa articulação. Nesse sentido, um dos entrevistados defende que a iniciativa de articulação deveria vir dos órgãos do Estado: *“acho que deveria ser o contrário, acho que o Conselho de Recursos Hídricos (CRH) do Estado é que deveria promover, de 60 em 60 dias, um fórum, reunindo todos os Comitês do Estado”* (Entrevistado 12). Lembrou que existe um Fórum Nacional, que reúne todos os Comitês de Bacia que não conseguem atingir seus objetivos em função das diferentes peculiaridades de cada região. Um fórum estadual seria mais produtivo: *“Eu vejo como necessário que o próprio CRH promova, pelo menos de 60 ou a cada 90 dias um fórum reunindo os Comitês para discutir as mesmas situações. Acho que deveria partir deles isso aí”*.

Por fim, a carência de articulação é observada dentro da própria estrutura administrativa do Estado, pois há dois sistemas numa mesma Secretaria: o Sistema

dos Recursos Hídricos e o Sistema do Meio Ambiente que *“não se conversam, com um chefe só, que é Secretário de Estado, eles não se falam, eles são antagônicos.[...] São dois conselhos que deliberam sobre água de formas diferentes. É o Conselho de Recursos Hídricos e o Conselho do Meio Ambiente. Eles se articulam? NÃO. Eles não se enxergam”* (Entrevistado 5). Portanto, evidencia-se que é necessário que o Comitê avance nas suas necessárias articulações; porém, os órgãos de Estado ligados ao comitê deveriam adotar práticas e modelos neste sentido, ainda mais, quando tratam do mesmo tema.

#### d) Informação e participação

As informações que os membros recebem do CTA em parte facilitam a participação mais ativa nas reuniões. Alguns entrevistados apontaram que o conhecimento prévio é fator determinante. Ressaltaram, ainda, a responsabilidade do membro em se aprofundar no assunto quando recebe a informação: *“Se tu recebe a informação e não lê nada, não vai atrás ver, se não leio, não aprendo, não conheço, como vai discutir ou refletir se não conheço?”* (Entrevistado 1)

Todos reconheceram que a informação é um dos pressupostos para que haja participação. Outro ponto muito lembrado foi que o Comitê é o *“Parlamento das Águas”*, numa comparação com uma Casa Legislativa: *“Eu vejo o Comitê como uma Assembleia Legislativa do Estado onde se encontram os mais diversos partidos e seus interesses. Cada um trabalha fazendo conchavos, coligações, para defender seu ponto de vista, e assim deve funcionar dentro do Comitê também”* (Entrevistado 10).

Um entrevistado relata que o Comitê se formou não para tentar salvar os rios, mas para grupos econômicos poderem dominar o rio e ganhar financeiramente com isso. *“Eu não vejo o Comitê como uma entidade cuidadora* (Entrevistado 8)”. Isso faz com que as informações já sejam *“conduzidas e absorvidas por tendenciosidade”*, criando movimentos internos: *“as pessoas se mexem no seu gueto e no seu núcleo”*. Ele propõe uma análise das entidades que compõem o Comitê, *“quem que tu tira que não está envolvido ganhando economicamente em cima: Universidades e ONG’s!”*, conclui.

Para o entrevistado o CTA deveria tentar dizer a que veio: para cuidar dos rios. *“E não aquele velho chavão, xarope, cretino e que não dá para digerir que é assim: ‘temos que aceitar o uso de todos os tipos.’ Mas tu está destruindo uma entidade viva que se chama Rio!”*. Ele defende que os diversos usos podem ocorrer, mas deve-se atentar para que o todo não seja destruído enquanto cada setor usa uma parte. Os debates ficam muito centrados no uso que cada um pode fazer, *“por que eles não têm uma meta, que é preservação e conservação. Eles têm uma meta de quanto podemos usar do rio!”* (Entrevistado 8).

A maior parte dos entrevistados revela que os membros não recebem informações, ou as que recebem não estimulam a participação. Relatam que o atual governo do Estado (gestão 2015/2018) já publicou várias resoluções novas, mas as informações não chegam ao Comitê; além disso, os membros comportam-se com passividade nas reuniões.

[...] tem muita informação saindo, mas elas não estão rolando ali na área para informar o pessoal, que estimulasse, que fizesse discutir. Eu vejo pouca integração do grupo. Tu vê as cabecinhas lá sentadas. TEM GENTE QUE NUNCA ABRIU A BOCA! COMO É QUE PODE? SE ESTÁ LÁ REPRESENTANDO<sup>69</sup>... Aquele representante de [...] eu só ouvi a voz dele quando ele fala nos cafezinhos. Como é que o legislativo não se pronuncia nesta relação? Legislativo é tudo para o município [...] Não se pronunciam. Não sei o que está faltando. Talvez seja da timidez de uma pessoa ou de outra, mas as pessoas tem obrigação de ir lá e se manifestar! Dizer algo. Ter conhecimento de causa. Mas ninguém fala nada (Entrevistado 4).

Os que avaliam que as informações não são disponibilizadas reforçam o compromisso do membro de buscá-las: *“é que às vezes as pessoas tem que se dedicar um pouquinho mais para isso. Não é simplesmente ir lá e sentar e dizer que faz parte, isso é horrível e desestimulante”* (Entrevistado 5).

Alguns alegam que as informações colocadas à disposição dos membros não favorecem a discussão: *“Inibem! Elas não estimulam, porque as pessoas são muito heterogêneas, não tem o conhecimento, informação. E se inibem em se aventurar a falar alguma coisa, então elas não avançam”* (Entrevistado 6). Outro entrevistado relata que as informações disponibilizadas *“não contribuem em nada para instigar uma discussão, se cumpre o protocolo da entrega da ata anterior, mas penso que os*

---

<sup>69</sup> A utilização de letras maiúsculas representa que o entrevistado enfatizou muito o trecho transcrito, seja com a entonação ou volume da voz.

*membros que deveriam iniciar as discussões e não a Secretaria Executiva”* (Entrevistado 7).

Há uma acomodação dos membros, tá todo mundo meio que cumprindo protocolo. Essa coisa tá andando há 20 anos e não sai do lugar [...] as reuniões estão cada vez com um quórum menor e às vezes nem dá quórum. Então a gente percebe que o povo também tá desacreditado no trabalho do Comitê (Entrevistado 12).

Um dos entrevistados questiona qual seria a informação que o membro gostaria de saber numa reunião. Lembrou que o enquadramento das águas foi realizado em 2012: *“quanto melhorou? Cadê o gráfico de acompanhamento? Se não melhorou, quem são os culpados? Não tem monitoramento, não tem relatório”* (Entrevistado 11). Estas seriam as informações que estimulariam os membros a participarem, porém, não há, no momento, o que deliberar no CTA, tendo em vista a falta de ações atribuídas ao Estado. *“A última decisão que era atribuição nossa pra tomar foi o enquadramento, de lá pra cá o que falta? Falta Agência, falta o Plano Estadual, falta a nossa Fase C, e agora ainda falta o monitoramento que parou em 2013. Isso são as brigas”* (Entrevistado 11).

Outro aspecto que emergiu nas entrevistas é a falta de interesse dos órgãos municipais<sup>70</sup>, como Prefeituras, Câmara de Vereadores, Secretarias de Meio Ambiente, em participar das discussões realizadas pelo Comitê:

Não estão nem aí. Passam os quatro anos da gestão pública e a gestão dos recursos hídricos não é meu problema. O problema é do próximo prefeito que vai assumir, do próximo secretário, do próximo responsável pelo meio ambiente. Acho que isso também deixa muito a desejar (Entrevistado 14).

Para qualificar as informações e fomentar a participação, os entrevistados sugeriram que cada membro seja efetivamente representativo. Cita como exemplo que o representante das IES (Instituições de Ensino Superior) *“deveria estar verificando dentre as IES quais são as ações de pesquisa e extensão que estão sendo feitas que tenham interface direta ou indireta com os recursos hídricos no*

---

<sup>70</sup> As mudanças de administração nos órgãos públicos municipais, por vezes, prejudicam o andamento na medida em que causam uma ruptura da interação com o Comitê que já havia ocorrido e *“então todo aquele trabalho que foi feito com uma turma, terminou aquele mandato, entre uma nova turma, a coisa se dispersa e fica o município como se nunca tivesse ouvido falar em Comitê”*.

*âmbito da Bacia, que podem ter impactos nesta área”* (Entrevistado 6). Estas ações poderiam ser compartilhadas no CTA, a fim de capacitar os membros e a sociedade.

e) Informação e representação

Em relação ao *feedback* entre as categorias, entidades e os membros, a grande maioria dos entrevistados aponta que esta relação ou é inexistente, ou é muito fraca. *“Você vai no Comitê e todo mundo está motivado, envolvido, e chega nos seus setores de trabalho é um milhão de coisas que caem, e são coisas muito urgentes e fica para outro dia...e o outro dia as vezes não acontece”* (Entrevistado 3). Os entrevistados percebem que algumas categorias dialogam; porém, não se atinge a totalidade das pessoas que compõem as instituições: *“vai até certo nível, não chega nas bases”* (Entrevistado 13), muitas vezes, a discussão somente ocorre com os gestores.

Alguns entrevistados perceberam que há falta de conhecimento em relação ao papel a ser desempenhado pelos membros no CTA: *“Fica muito personificado pela omissão das instituições ou pela iniciativa dos membros, que se vestem de instituição”* (Entrevistado 5). Ainda há o agravante de que alguns membros não se preparam para as reuniões e não dão retorno às categorias que representam.

Dois dos catorze entrevistados informaram que mantêm um relacionamento bastante estreito com sua categoria. Um deles relatou que há grupo de e-mail e parte desse grupo de e-mail tem um grupo de *WattsApp*: *“Eu levo para minha categoria as decisões que atingem eles sim, mando as pautas todas para esse grupo, estou falando eu como membro. Os demais estão fazendo isso? Não sei”* (Entrevistado 11). Ele enfatizou que nas reuniões do CTA, a representatividade é relembrada: *“gente, vocês não estão aqui no CPF de vocês, vocês estão aqui representando uma categoria, vocês tem que trazer a opinião das categorias”*.

Os próprios membros constatam que deveria haver um espaço nas entidades que representam para repassar as questões e as deliberações das reuniões ou que o CTA enviasse um resumo do que foi tratado aos membros, mas, na maioria das



vezes, isso não acontece. Um dos fatores que determina esta falha seria o fato de que algumas categorias representam muitas entidades.

Muitos entrevistados lamentam esta falta de diálogo entre membros e categorias e lembram que *“apesar de existirem várias formas de comunicação, redes, grupos, o Comitê não possui a sua”* (Entrevistado 9), o que poderia facilitar a transmissão das informações. Sugerem que o próprio Comitê, por meio da Secretaria Executiva, deveria cumprir esta função.

### **5.1.6 Discussão parcial dos resultados**

Depois de realizado o estudo de caso referente à categoria da informação, com aplicação de questionários, entrevistas em profundidade e observações diretas nas reuniões do Comitê Taquari-Antas (CTA), propõe-se, neste subcapítulo, um cotejamento destes resultados com a legislação, com os documentos investigados e com o pensamento teórico.

Para uma melhor compreensão dos modos de informação no CTA, realizou-se um estudo interpretativo resumido dos resultados. Neste estudo, emergiram elementos de análise que se desdobraram em três eixos principais: a) Informação para o público externo; b) Informação interna no CTA, que, por sua vez, apresentou suas peculiaridades; c) a articulação, ligada a estes dois modos de informação.

A figura 7 representa uma síntese dos elementos fundamentais que emergiram do estudo de caso realizado no CTA.

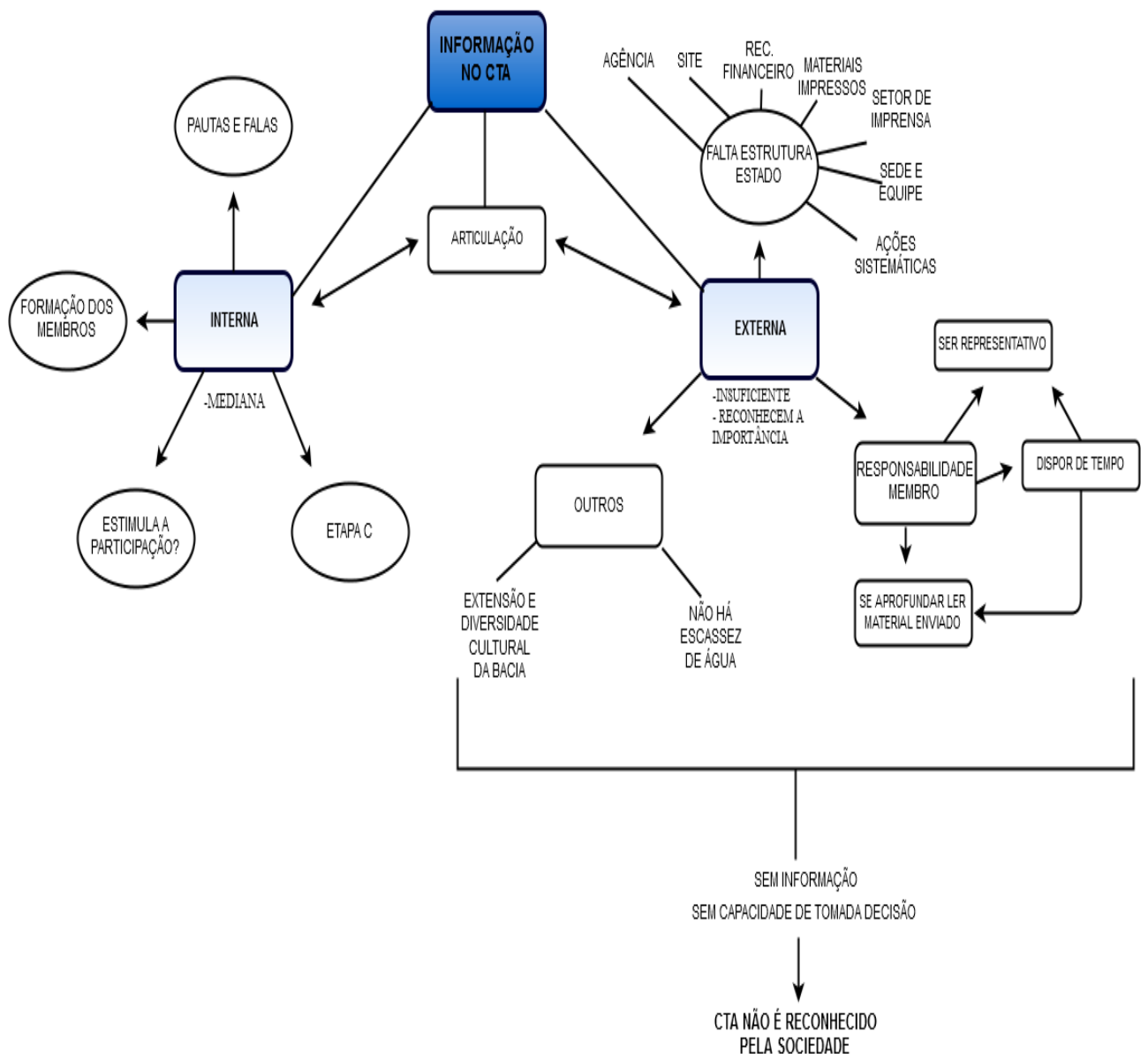


Figura 7: Caracterização da informação no Comitê Taquari-Antas  
 Fonte: Da autora

A informação para o público externo deveria sair do CTA e circular na sociedade. Deveriam ser relatadas as discussões realizadas, as pautas, o histórico das decisões, documentos, etc. Quanto à informação, evidenciaram-se dois fatores que determinam sua dinâmica: a falta de estrutura do Estado<sup>71</sup> e a responsabilidade do membro em exercer seu papel.

<sup>71</sup> Na discussão do estudo de caso o uso da expressão “Estado” refere-se ao Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, em sentido amplo.

A informação interna refere-se àquela que deve estar à disposição dos membros que constituem o Comitê para que possam tomar decisões, deliberar, muitas vezes, sobre temas técnicos. Na análise dos resultados sobressaíram quatro aspectos: o estímulo da informação interna para a participação; a falta de informação na elaboração da Etapa C; a necessidade de atividades de formação/nivelamento; a importância da informação acerca das pautas e resultados das reuniões.

Os membros do CTA participantes da pesquisa também sugeriram ações para qualificar a informação no CTA, tanto a interna quanto a externa.

#### **a) Informação para o público externo**

A informação que deve sair do CTA para chegar ao público externo é reconhecida pela grande maioria dos participantes do estudo de caso como necessária e importante. É essencial que a sociedade conheça o CTA para que possa valorizá-lo. Esta constatação está conectada com a ideia de que o direito à informação é uma porta de acesso a outros direitos. É direito de todos terem informações em quantidade e qualidade, pois o meio ambiente é questão de interesse difuso e todos devem ter acesso a informações a seu respeito (GENTILLI, 2005; LEITE e AYALA, 2004).

Apesar desse reconhecimento, a qualidade e a quantidade da informação disponibilizada à sociedade caracteriza-se como insuficiente para a grande maioria dos membros. Essa percepção decorre de dois fatores principais: a falta de infraestrutura e a necessidade de comprometimento do membro.

A falta de estrutura do CTA, ocasionada principalmente por restrições orçamentárias e/ou escolhas políticas, foi percebida pela maioria dos membros em função da ausência de elementos mínimos para a fluidez das informações, ou seja, não há recursos financeiros necessários, ações sistemáticas, sede permanente com equipamentos e pessoal, Agência de Bacia, site do Comitê, setor de imprensa e material impresso para divulgação. Além disso, há relatos de que o CTA conta com

medidas voluntárias dos membros para que algumas ações de divulgação atinjam a sociedade.

Apesar desta situação fática, há suporte legal para que a realidade seja diferente. Há previsão expressa na Lei Estadual nº 10.350/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) que é dever do Estado disponibilizar à sociedade relatórios acerca da situação qualitativa e quantitativa da água. Além disso, no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PlanERH/RS), que ainda se encontra em forma de Resolução, por não estar aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (AL/RS), prevê-se a integração de dados com os órgãos federais, bem como, entre o cadastro de usuários estaduais com o federal. Também está prevista a criação de um projeto de comunicação institucional e educativo para divulgar as metas do PlanERH/RS, a implantação do Sistema de Informação e de Suporte à Decisão pelo Estado do Rio Grande do Sul e a instalação da Sala de Situação<sup>72</sup>.

O não cumprimento do previsto demonstra a inabilidade do poder público em prover as informações técnicas necessárias sobre uso de água, pressuposto para uma gestão eficaz da água (ABERS, 2010). A gestão da informação deve ser realizada pelo poder público, pois os cidadãos têm o direito constitucional de serem informados no que se refere aos espaços públicos (SILVA, 2006).

No período do estudo de caso, a principal fonte utilizada pelo CTA para informar a sociedade foi a rede social *Facebook*, que também é o principal instrumento utilizado no Estado, conforme informado pelos gestores dos Comitês do RS. Segundo os entrevistados no CTA, o *Facebook* deve constituir-se como mais um dos elementos colocados à disposição da sociedade, em vez de ser praticamente o único modo de informar, ainda que a justificativa seja a falta de infraestrutura oferecida pelo Estado ao CTA.

Sendo o *Facebook* considerado o principal canal de informação do CTA, é necessário repensar esse modo de informar, já que, através desta rede social as

---

<sup>72</sup> A Sala de Situação da SEMA funciona como um centro de prevenção, monitoramento e mapeamento de eventos hidrológicos, integrado à Agência Nacional de Águas. Sua missão é contribuir para a gestão integrada de bacias hidrográficas e identificação de ocorrência de eventos extremos, mediante acompanhamento e previsão das condições hidrometeorológicas, com o fim de minimizar os efeitos adversos de secas e inundações. Fonte: <http://www.saladesituacao.rs.gov.br/>.

notícias não são conduzidas de tal forma que estimulem processos de cidadania ambiental com qualificação do debate público, o que converge com o estudo realizado por Mazzarino (2016), que aponta que os processos de midiatização são pontuais, têm baixo potencial interpretativo; portanto, pouco estimulam conversas cívicas em relação à questão hídrica.

Os instrumentos de informação que se centram em redes sociais como o *Facebook* podem ser considerados recursos democráticos, mas são vulneráveis. Nesse sentido, concorda-se com Mazzarino (2016), que defende uma midiatização de notícias que partilhe valores sustentáveis de modo independente e responsável. Assim, o Comitê informante deve estar ciente dos reflexos da sua produção de significados em processos informativos ambientais e de transformação da compreensão dos temas, percebendo sua interferência nesta realidade. Este cenário precário traz como consequência o não reconhecimento do Comitê pela sociedade, já que o CTA não tem credibilidade na sociedade.

Outro fator apontado como determinante na oferta de informações à sociedade é a responsabilidade do membro do CTA em exercer sua representatividade. Integrar um Comitê de Bacia requer uma postura proativa. Foi constatado que o retorno do debate dos membros para as instituições e categorias que representam é muito frágil, quase inexistente. Os membros apontam como principal causa a falta de tempo para se aprofundar, ler as informações enviadas e transmiti-las à entidade e à categoria. Entende-se que, caso a representatividade fosse exercida em sua plenitude, a informação fluiria de modo mais qualificado. A relação dos membros com a entidade que representam é permeada por dificuldades na logística, pela burocracia e pela comunicação interna falha, fatores lembrados em menor escala, mas que dificultam o fluxo de informações na sociedade.

Outros aspectos influenciadores em menor grau na informação ao público externo do CTA foram citados: a ausência de escassez de água, que, segundo os membros, não preocupa a sociedade, que, por isso, não se interessa pelo tema; a extensão geográfica; e as diferenças culturais da Bacia. Esses aspectos críticos demandam estratégias muito bem elaboradas de divulgação. Outro aspecto é a

dificuldade dos membros ligados à iniciativa privada de participarem assiduamente do CTA.

A importância da informação transcende reflexões teóricas, já que é garantia constitucional trazida inclusive no art. 5º, XIV e XXXIII, que assegura a todos o acesso à informação e a garantia de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. Também, o art. 37 do texto constitucional reforça que a administração pública deve obedecer ao princípio da publicidade (BRASIL, 1988).

A informação é um direito e, especificamente, em relação às informações ambientais e hídricas também há previsão de garantias. Nesse sentido, pode-se citar a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) e a Lei de Acesso às informações ambientais, Lei nº 10.650/2003 (BRASIL, 2003). Além disso, a Lei nº 9433/1997 instituiu o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos, que se consubstancia num sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações relativos aos recursos hídricos.

## **b) Informação interna**

A informação interna, que se refere à troca entre os membros, precisa circular para que se compreendam os assuntos em torno dos quais deve haver deliberação, já que para posicionar-se o membro precisa estar embasado, necessitando assim, na maior parte dos casos, por tratar-se de bacia hidrográfica, de informações técnicas. De acordo com o demonstrado no estudo de caso, este fluxo de informações foi considerado pela maioria como mediano, com aspectos a melhorar.

Além das informações internas relacionadas aos temas específicos que estão em debate, os membros necessitam compreender o contexto no qual estão inseridos. Por isso, devem ter ao seu dispor, assim como os membros da sociedade em geral, informações referentes ao funcionamento orgânico do CTA, como, por exemplo, discussões já realizadas, próximas deliberações e reuniões, etc. Estas informações são pré-condição para a compreensão dos demais temas, Por isso, os

membros devem tê-las, seja através de busca individual, seja, principalmente, através de atividades de formação promovidas pelo próprio Comitê, já que a Lei Estadual nº 10.350/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) prevê que haja capacitação para os membros dos Comitês de Bacias e dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Os membros reconhecem a importância da formação para que compreendam a abrangência de suas decisões e deliberem com segurança. O CTA realiza periodicamente atividades de formação nas reuniões plenárias, quando se explica especialmente aos membros ingressantes, a estrutura do Sistema de Recursos Hídricos, competências, base legal, entre outros assuntos.

Este caminho vai ao encontro do que se propõe na Diretiva-Quadro da Água (UE, 2010), que recomenda que a tomada de decisão seja, obrigatoriamente, precedida de informações corretas sobre a realidade dos recursos hídricos. O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PlanNRH) (BRASIL, 2006), que se constitui num conjunto de informações de apoio às decisões, tem como diretrizes ou macrodiretrizes, programas e ações que intencionam melhorar a disseminação de informações tanto para a sociedade em geral, quanto para os membros que precisam tomar decisões.

Entre as previsões do PlanNRH (BRASIL, 2006), destaca-se: a comunicação social e a difusão de informações entre usuários; a percepção da importância da água; sistematização dos dados, garantindo o acesso à informação para toda a sociedade; fortalecimento dos canais de comunicação existentes; criação de novos e o aperfeiçoamento dos meios de interlocução social; processamento, armazenamento, interpretação e difusão de informação hidrológica; implantação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; apoio ao desenvolvimento de sistemas de suporte à decisão.

Existe previsão legal para a formação dos membros; contudo, ela ocorre somente na troca de membros. Por isso, é preciso avançar em alguns aspectos, já que atinge parcialmente seus propósitos.

Cabe destacar que é necessário ter cautela no uso da informação, especialmente a técnico-científica, pois ela influencia os processos e pode ter duas

facetas: de um lado, o domínio e o acesso democrático e transparente à informação pode estimular a participação direta e efetiva dos diversos atores envolvidos no processo, sem necessidade de intermediação; de outro, o uso do conhecimento de forma centralizada pode alienar participantes que se sentem tímidos ou incapazes de participar do processo em condições de igualdade com outros que dominam o acesso à informação, gerando desmobilização (LEMOS ET AL, 2010). Assim, deve haver atenção para que o conteúdo técnico não se transforme em fator de promoção de assimetrias na compreensão dos temas e consequente tomada de decisão (JACOBI, 2012).

Alguns relatam que a ausência de informações, em decorrência da frágil infraestrutura disponibilizada ao CTA, gera inércia na tomada de decisão, o que desestimula a participação, já que não há o que deliberar. Houve relato também de que as informações são conduzidas e absorvidas com tendenciosidade, de acordo com os interesses de uso de quem conduz ou absorve as informações. Neste sentido, entende-se que o uso das informações de maneira não transparente e como fonte de poder de alguns interesses sobre os demais pode comprometer os princípios participativos idealizados e desestimular o compromisso por parte de usuários e da sociedade civil em torno de um projeto que se deseja que seja sustentável (LEMOS ET AL, 2010).

### **c) Articulação**

Os modos de articulação no âmbito do CTA também foram objeto do estudo, uma vez que a articulação está relacionada aos fluxos de informação e de participação ao mesmo tempo. Observou-se que a maioria dos membros reconhece a importância das articulações do CTA com outros órgãos, setores e instituições ligadas à água, tendo em vista que este tema, assim como o meio ambiente, são, por natureza, interdisciplinares, isto é, circulam por várias áreas, instituições e segmentos da sociedade. Porém, frisa-se a necessidade de estar atento para não ocorrerem equívocos relativos à necessidade de articulação, pois não é possível “*se articular com todo mundo*”, questão a ser analisada a seguir. De modo geral, reconhece-se que é preciso avançar neste aspecto, já que houve relatos que



apontam falta de transparência acerca das articulações, aos membros, que desconhecem se elas ocorrem, ou não; com quem e em que termos elas ocorrem.

Resumindo a interpretação do que foi trazido pelos membros, referente à articulação, pode-se afirmar que ela se desdobra em três tipos: a) Articulação administrativa ou hierárquica, que ocorre entre o CTA e os órgãos do Estado ao qual está vinculado. b) Articulação com a sociedade ou ramificada, via membros e/ou deliberação, com órgãos de representação regional. c) Articulação paralela, quando o CTA pode estabelecer o diálogo com outros Comitês do RS. A Figura 8<sup>73</sup> esquematiza esta classificação que se detalhará a seguir:

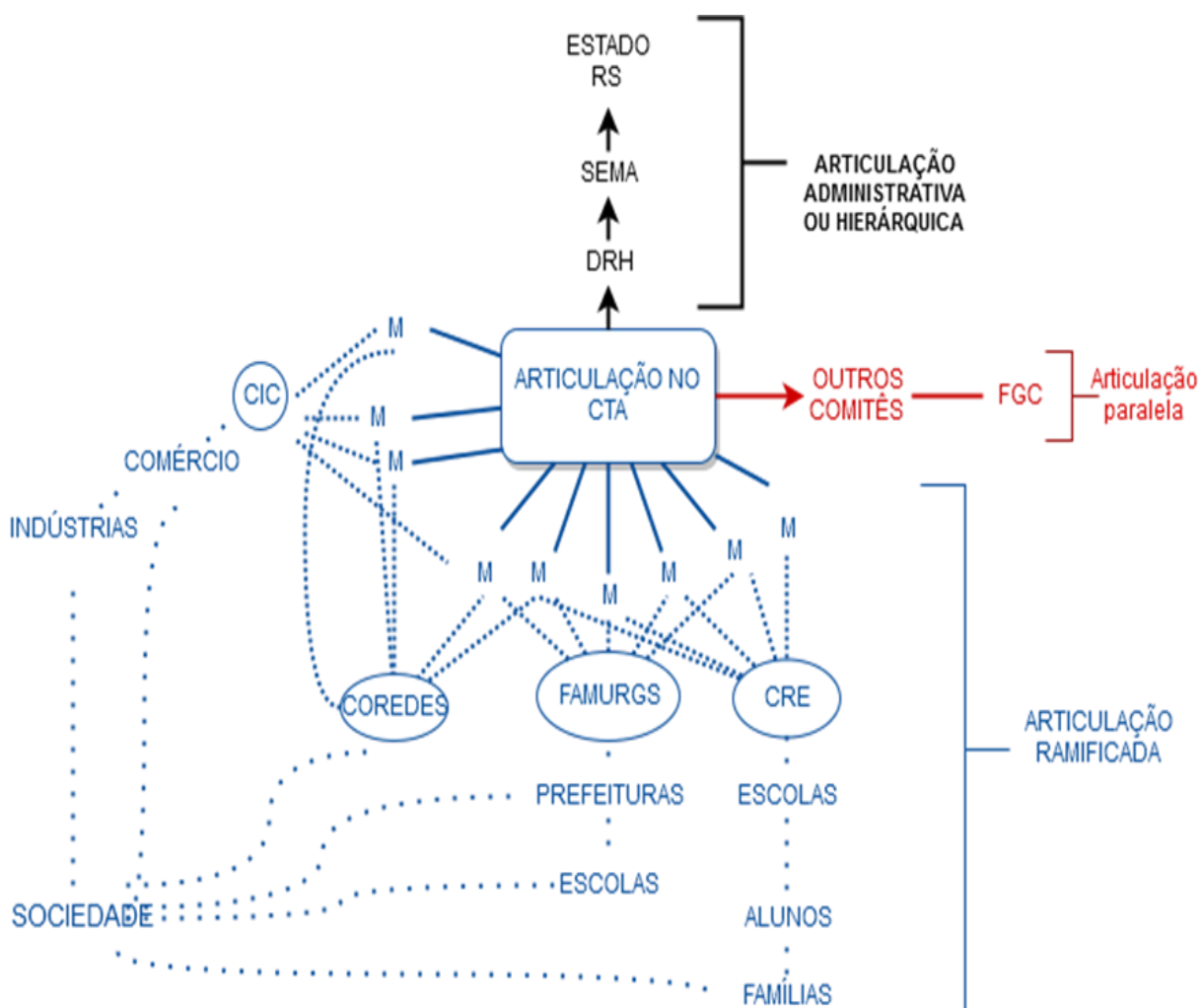


Figura 8: Modos de articulação no Comitê Taquari-Antas  
Fonte: Da autora

<sup>73</sup> Onde M significa membro do CTA; FGC: Fórum Gaúcho de Comitês; CIC: Câmara de Indústria e Comércio; CRE: Coordenadoria Regional de Educação.

A articulação administrativa ou hierárquica, entendida como a realizada entre o CTA e os órgãos de governo ao qual está vinculado (DRH, SEMA, Poder Executivo do Governo do Estado do RS) caracteriza-se como uma relação, às vezes, conflituosa, tendo em vista as carências de infraestrutura que o CTA enfrenta por causa da falta de políticas do Estado. Não há como afirmar se são fruto da escassez de recursos, da escolha política, ou dos dois fatores. É uma relação muito mais buscada pelo CTA, por meio de sua gestão, que tem priorizado este diálogo para minimizar a falta de políticas já referida, que afeta vários aspectos do funcionamento do Comitê. Convém observar que o Estado, por meio de seus órgãos, não busca estreitar relações na mesma intensidade.

A articulação com a sociedade, que se denominou articulação ramificada (orgânica ou autêntica), inicia internamente no CTA e depende, em grande parte, da iniciativa do membro do Comitê para realizar uma atuação responsável e representativa. O membro, via sua categoria, deveria articular-se com entidades de representação regional, para que estas, em contato com suas redes internas, pudessem contribuir com o CTA, seja na disseminação de informações, chamadas públicas de participação, envolvimento em debates importantes, seja até mesmo na busca de apoio em votações, etc. Esta articulação também poderia ocorrer a partir de deliberação do CTA, em reunião, em que a gestão, representando a instituição, buscaria este diálogo. Exercendo o membro sua representatividade com responsabilidade, construir-se-ia uma rede forte e abrangente, com grande potencial de ramificação na sociedade, o que traria “vida” ao CTA na sociedade, segundo os entrevistados.

Denominado de articulação paralela, o diálogo com outros Comitês do Estado também foi apontado como importante. Observou-se que ocorre a representação do CTA, que participa do Fórum Gaúcho de Comitês (FGC); porém, foi apontado no estudo de caso, a necessidade de o Departamento de Recursos Hídricos promover encontros periódicos, a fim de buscar a articulação entre os Comitês para que possam, a partir de suas dificuldades e facilidades, avançar em suas caminhadas, já que uma articulação ramificada eficaz promove a participação automática da sociedade.

Os resultados denotam a existência de um processo de governança formal, mas não material, uma vez que as normas criam articulações entre os diversos órgãos.

Considerando as informações até então apresentadas e com o objetivo de pautar as discussões finais deste subcapítulo, há de se ter presente que o Comitê deve ter uma visão sistêmica, embasada na situação dos recursos hídricos para mobilizar e alertar a sociedade e se legitimar. Esta ramificação deve conter informação para que promova maior envolvimento e participação social.

O estudo de caso evidencia que a informação é pressuposto para a participação. O acesso e disponibilidade de informação são cruciais para que ocorra uma boa gestão dos recursos hídricos (LEMOS ET AL, 2010), ainda mais no contexto atual, que caracteriza a *sociedade como de risco*, pois o contínuo crescimento econômico pode provocar uma catástrofe ambiental. É necessária uma visão transdisciplinar e um enfoque mais sociológico do risco (LEITE E AYALA, 2004). A doutrina destaca como essencial a necessidade de transparência (FONSECA e BURSZTYN, 2009; SOARES, 2010; SANTOS e JACOBI, 2012; DE STEFANO et al, 2013), que está fortemente associada ao “*direito de saber*”, no sentido de que os indivíduos impactados pelas ações de terceiros têm o direito de saber a quais riscos estão expostos e o potencial de impacto sobre sua saúde.

O acesso à informação e a transparência dos processos de negociação se tornam chave na redução das assimetrias de poder, recorrentes nos espaços de negociação (JACOBI, EMPINOTTI e SCHMIDT, 2016). O estudo de caso demonstrou que estas assimetrias existem e precisam ser consideradas durante o processo de tomada de decisão.

A difusão das informações necessita ser qualificada, especialmente, para a sociedade, que exige mais transparência. Essa exigência requer ações de educação ambiental dos usuários de água, capazes de promover uma mudança cultural frente a esta temática. O desenvolvimento de banco de dados interativos e novos sistemas de informação eficazes e capazes de reunir e assimilar dados, otimizando a tomada de decisão, como previsto na Agenda 21 (BRASIL, 1992), é essencial, pois cada indivíduo é usuário e provedor de informação, cuja necessidade surge em todos os

níveis, desde o de tomada de decisões superiores nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual. Assim, estaríamos nos aproximando do ideal de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 1992)

A Agenda 21 ressalta que a informação precisa ser fidedigna, oportuna, utilizável e acessível. Propõe o estabelecimento e o fortalecimento da capacidade de formação de redes eletrônicas e o fortalecimento institucional, em nível internacional, para que se possa ampliar a capacidade de receber, de armazenar, de difundir e de usar informação pertinente sobre o meio ambiente e prover ao público acesso apropriado a essa informação.

A existência de mecanismos perenes, funcionais e acessíveis para a sociedade, que apresentem fluxos de informação e comunicação dos resultados com garantia de transparência (UNIÃO EUROPEIA, 2009), é essencial para o avanço e a qualificação da informação no âmbito do CTA e para a sociedade em geral. Porém, são também um desafio, eis que estas metas são previstas no Documento de Referência nº 7 da UE e na legislação francesa, cuja realidade cultural e econômica é diversa da enfrentada pelo CTA.

De modo mais abrangente, é preciso avançar, pois também existe a necessidade de intercâmbio de informações sobre posições nacionais em foros ambientais internacionais e a apresentação de comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum. Além disso, os Estados Parte deverão incrementar o intercâmbio de informação acerca de leis, regulamentos, procedimentos, políticas e práticas ambientais e prestar informações sobre desastres e emergências ambientais, que possam afetar os demais Estados Partes, conforme previsão do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL (MERCOSUL, 2001).

Em âmbito gaúcho, a CE/1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989) também garante a manifestação do pensamento e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, os quais não sofrerão restrição. A publicidade é entendida como um dos princípios da Administração Pública, o que pressupõe acesso à informação.

A informação é atrelada, nos documentos investigados, ao sentido de difusão, capacitação e educação dos usuários de água e sua compreensão dos problemas,

que deve referir-se à qualidade e à quantidade das águas, de modo a dar transparência às ações de gestão hídrica. Os documentos reconhecem a informação como direito fundamental da população e dever do Estado, expressando um sentido de solidariedade quando se referem à necessidade de intercâmbio de informação inclusive entre países. Porém, observou-se que, no âmbito do CTA, ainda é necessário que o direito se efetive e se converta em práticas que não dependam de governos como ocorre desde 1964, na inspiradora legislação francesa.

## **5.2 Participação**

Neste tópico contextualiza-se o conceito de participação, seus desafios e desdobramentos apontados pelos principais teóricos. Faz-se, também, uma análise legal, que, por sua vez, requer uma abordagem principiológica do termo, além de verificar como o assunto é tratado em estudos referentes aos recursos hídricos e à cidadania ambiental, bem como, na legislação e documentos eleitos para aprofundamento.

Por último, observa-se como o tema surge no estudo de caso, realizado por meio de questionários, entrevistas e observações diretas nas reuniões do Comitê Taquari Antas, para, ao final, verificar em que medida ocorre a participação e se aponta para a construção de processos de governança hídrica.

### **5.2.1 Contexto legal e doutrinário**

A participação é intrinsecamente relacionada à informação. Almeida (2009) conjuga o princípio da informação com o da participação e o chama de princípio democrático, afirmando que ele consagra a participação popular na discussão e na formação da política pública ambiental nos âmbitos legislativo, administrativo e processual: *“Diante disso, nada mais lógico do que propiciar o envolvimento do cidadão [...] para que possa integrar-se à formação das regras, o seu cumprimento e principalmente, meio pelo qual ele possa exigir todo esse processo”* (ALMEIDA, 2009, p. 33-34).

O acesso à informação e a possibilidade de participação real tem ganhado força doutrinária nos últimos anos. Bonavides (2002, p. 525), ao discutir a teoria dos direitos fundamentais, defende que os direitos da quarta geração são os ligados à democracia, ao direito à informação e ao direito ao pluralismo, que, em última análise, surgem em decorrência do processo de globalização no qual o mundo está inserido: *“Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”*.

Nas últimas décadas, especialmente no Brasil, após a reimplantação do regime democrático, vêm se buscado novas formas institucionais para incentivar a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos, como, por exemplo, na elaboração de orçamentos municipais; na criação de conselhos de educação, de meio ambiente, de saúde, de trânsito, de segurança, da criança e do adolescente; no debate de questões relativas ao meio ambiente, destacando-se aqui os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica. Para Gohn, participação é:

[...] um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. (GOHN, 2008, p. 30).

Uma classificação interessante sobre os tipos de participação é apresentada por Theodoro (2005), que a organiza em seis formas: participação individual, coletiva, passiva, ativa, voluntária e instrumental. A autora salienta que é uma classificação de cunho didático, pois a participação na sociedade apresenta as mais variadas combinações.

A pesquisadora também postula que a participação individual é uma ação individual, de escolha. Pode ser pública, privada ou anônima. Já a coletiva envolve uma ação coletiva, de caráter associativo, que se manifesta de modo público ou privado. A participação passiva é aquela em que prepondera a repetição de comportamentos desejados, uma participação mais quantitativa do que qualitativa. Geralmente, é esporádica e pode ser denominada como *“semiparticipação ou considerá-la uma mera representação”* (THEODORO, 2005, p. 50).

Já a participação ativa pressupõe a organização dinâmica de um grupo que assume o compromisso da luta e da conquista com o comprometimento direto nos assuntos de seu interesse. *“A solidariedade é seu alicerce. Significa mudanças no comportamento e nas atitudes em níveis individual e coletivo”* (THEODORO, 2005, p. 50). O que rege a participação ativa é a constância e a formalidade.

A autora explica que a participação voluntária é de caráter espontâneo, regida pela solidariedade, mas é associada à resolução imediata de problemas como os mutirões. A última forma de participação social classificada pela autora é a instrumental, cujo objetivo é a conquista de posição de poder. É dirigida por organizações externas, em que há a *“inclusão da população e a exclusão de suas decisões”* (THEODORO, 2005, p. 50).

Quanto mais a comunidade se integra, mais se liberta, pois cresce a adesão voluntária a projetos de solidariedade participativa, entendidos pela autora, como a obrigação política horizontal entre indivíduos, que implica menos adesão voluntária ao que o governo quer e mais soma de esforços direcionados para o que a comunidade deseja (THEODORO, 2005, p. 50). Nesse sentido, a autora cita outra classificação de participação, desenvolvida por Martins (2002), que conceitua a participação comunitária como sendo aquela em que comunidade, governo e agentes do mercado dialogam, e as ideias da comunidade contribuem efetivamente para gerir os projetos.

Essa classificação sucinta revela as diferentes formas de participação na vida social, sem esgotar suas possibilidades, pois pode haver a construção de novas categorias de participação, agregando outros elementos indicadores. A participação exerce sua plenitude quando revestida de poderes deliberativos. É condição prévia para a construção da democracia e para o efetivo combate às desigualdades econômicas e sociais (MAYER, 2016). A autora, citando Lapierre, afirma que existem incontáveis graus e modalidades de participação:

A mais restrita é o voto, que produz motivações mais complexas e sob diversas influências. A mais completa é a carreira política profissional. Entre esses dois extremos está a adesão a um partido e, num grau mais elevado, a militância a serviço desse partido, mas também a atividade em grupos de pressão (lobbies) que impõem sua força (inclusive econômica) para obter decisões conforme o interesse particular de grupos, categorias, comunidades ou corporações. (MAYER, 2016, p. 78).

A participação dos cidadãos na administração pública deve objetivar romper com o distanciamento entre sociedade e administração, *“aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma gestão responsável, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais”* (PEREZ, 2006, p. 169). Com a participação social, ocorre a legitimação das ações administrativas e a adesão da sociedade, que permitem, por sua vez, a elaboração e a execução de medidas, políticas e programas, que contribuirão para o aumento da eficiência administrativa, ensinam Reis e Costa (2010). Mas não basta a abertura dos espaços de participação; é necessário empenho na criação de instrumentos de fomento e de qualificação da participação política, considerando a pluralidade que compõe a sociedade civil, lembram as autoras.

A partir da CF/1988, que define a cidadania como um dos fundamentos do Estado, optou-se por estabelecer que a participação política dos cidadãos garante seu caráter *“Democrático de Direito”*, submetendo o poder estatal à atenção das necessidades e interesses do povo, conferindo-lhe legitimidade, conforme defende Moreira Neto (1992).

Participação popular, para Dallari (1996), significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público, traduzida nas aspirações de todos os segmentos sociais.

A participação democrática dos cidadãos nas decisões da Administração Pública é considerada vital para a construção de uma nova cidadania. Neste contexto, o poder local tem sido visto como um espaço privilegiado para a realização da participação democrática conforme defendem Almeida e Cerqueira (2010). As autoras também afirmam que, para a concretização de uma democracia verdadeiramente participativa, é necessária uma integração expressiva entre os diversos atores sociais, o que resulta na elaboração de políticas públicas que realmente atendam aos interesses da população. O envolvimento dos cidadãos na gestão dos interesses públicos promove o avanço da democracia, em qualidade e legitimidade, uma vez que o diálogo perene permite estabelecer uma política de igualdade e de inclusão social, elementos cada vez mais necessários num ambiente



marcado por crises de credibilidade política, que é o caso do Estado brasileiro na contemporaneidade.

Apesar do reconhecimento de sua importância, a participação ainda enfrenta desafios. Ela ainda ocorre de forma tímida e restrita em alguns setores da administração pública. Reis e Costa (2010) apontam duas razões: a sociedade civil não tem forças para se emancipar sozinha e ampliar sua participação; não há função indutora do Estado que, apesar dos riscos de assistencialismo e paternalismo, deve criar ferramentas de acesso e de estímulo à participação, que exige, segundo os autores, condições de discernimento, crítica e autonomia, sob pena de os envolvidos serem conduzidos e/ou manipulados. O compromisso cívico de participar das decisões estabelece o destino e o desenvolvimento da sociedade; por isso, entende-se a participação política como um dever fundamental.

No mesmo sentido, Turatti (2010) afirma que ser cidadão na atual sociedade não pode significar ser apenas um detentor de direitos, ter uma conduta passiva, mas remete à “*necessidade de cumprimento de deveres perante a coletividade*” (TURATTI, 2010, p. 62). Essa visão contemporânea requer a contribuição do cidadão com uma parcela de esforço para concretização de seus direitos<sup>74</sup>.

A crise de legitimidade do sistema representativo se expressa de várias formas, como, por exemplo, os baixos índices de filiação partidária, a abstenção eleitoral, a apatia e a não participação política e social, dizem Nunes e Schirmer (2010). Esta crise possui causas diversas, entre as quais destaca-se: a) a burocratização e o caráter autoritário dos setores da administração pública; b) sistemas eleitorais que distorcem a representação; c) falta de coerência entre o projeto e o programa eleitoral e a prática dos eleitos; d) falta de controle dos eleitores e/ou do partido sobre os eleitos. Cavalheiro (2010) chama de crise do paradigma da democracia deliberativa e enfatiza que esta crise força uma nova relação e pressupõe um novo modelo de cidadania, que preveja instrumentos que permitam, de forma efetiva, a participação da sociedade civil na gestão e na condução do Estado.

---

<sup>74</sup> Talvez um dos grandes desafios impostos para o país neste sentido ainda diga respeito à necessidade de superação dos índices de analfabetismo e à formação de uma educação crítica.

O direito à participação política objetiva diminuir a distância entre o povo e os órgãos de decisão política, já que o exercício do governo incluiu cada vez mais tarefas complexas e técnicas. Se o povo não tem motivação para a participação consciente, permanece indiferente, hostil, tornando-se presa fácil de manipulação oportunista. No entanto, a cidadania ativa precisa ser atraente, afirma Benevides (2008). Eis um desafio.

Outro entrave para a efetivação da participação refere-se à ausência de previsão constitucional de espaços institucionalizados suficientes, que permitam a expressão ampla do pluralismo e do dissenso, de modo a efetivar a implantação dos direitos reconhecidos. Dufour (2016) entende que a Constituição Brasileira, embora contemple a ampla participação, manteve um sistema institucional bastante limitado; por isso, não consegue abarcar, inclusive, suas pretensões discursivas iniciais de ampliação da participação política dos cidadãos.

As previsões constitucionais que marcam a oportunidade de participação efetiva da sociedade nos processos de gestão hídrica começam a surgir com a abertura política e econômica, que reformulou o modo de atuação, a função e a atribuição do Estado, até então marcados pelo centralismo e pelo verticalismo político-administrativo.

Cronologicamente, é a partir dos anos 1990 que a participação passa a ser institucionalizada dentro dos marcos da democracia representativa, já no quadro de um novo regime político desenhado pela Constituição de 1988. Assim, a participação passa a ser um referencial da ampliação do acesso de setores populares, dentro da perspectiva do desenvolvimento social, do fortalecimento de mecanismos democráticos e de maior eficiência na execução de políticas públicas. [...] A visão que se tem da participação ainda é passiva e burocrática, como consulta pública e coleta de dados, não avançando no sentido de oferecer co-autoria das decisões aos supostos “participantes” e longe ainda de poder ser chamado de “cidadania ativa” (COSTA, BURSZTYN e NASCIMENTO, 2009, p.92).

Nesse sentido, segundo Dufour (2016), mesmo com inovações em termos de direitos e garantias e de instrumentos de participação política direta, ainda se mantém uma estrutura de exercício de poder centralizada, verticalizada e hierárquica, que impede o cumprimento dos mandamentos constitucionais, *“sabotando suas próprias pretensões igualitárias e democráticas”* (DUFLOUR, 2016, p. 110).

Observa-se o caminho já percorrido em termos de reconhecimento constitucional do direito à participação, bem como, em termos de legislações esparsas, porém, a complexidade reside em viabilizar espaços institucionalizados que propiciem a efetivação desse direito, convertendo-se num processo de cidadania ambiental.

### 5.2.2 Participação e cidadania ambiental

A participação no ramo do Direito Ambiental é considerada um princípio<sup>75</sup> importante. Leite e Ayala (2004) categoriza em sua obra o que chama de princípios estruturantes no Estado de Direito Ambiental. Para ele, urge um debate sobre os novos valores e princípios da contemporaneidade, levando em conta a complexidade da proteção ambiental, buscando assim a *“formação de um Estado mais esverdeado, isto é, um Estado de Direito Ambiental”* (LEITE e AYALA, 2004, p. 154).

O princípio da participação no ramo do direito ambiental está contemplado na Declaração do Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), que, no art. 10, estabelece: *“O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”*.

Viegas (2012) sustenta que o princípio da participação está inserido no art. 225, caput, da CF/1988, que incumbe à coletividade o dever de defender e de preservar o meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Leite e Ayala (2004) salientam que todos os sujeitos titulares dos interesses comunitários devem ter a incumbência de proteger o meio ambiente, *“problema que deve ser enfrentado compreendendo-se que o dever de proteção é uma tarefa comunitária, cooperativa e fundada em um modelo de distribuição subjetiva de responsabilidades,*

---

<sup>75</sup> Na ciência do direito, os princípios possuem uma importância significativa dentro do ordenamento. São ideias centrais de um sistema, lhe dando sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo com isso uma melhor compreensão desse sistema, segundo Bonavides (2002). O significado de princípio, *“aquilo que se torna por primeiro”*, lembra alicerce, ponto de partida, que refere à descrição de enunciados gerais, o fundamento e a razão do sistema, diz Querol (2009). *“Os princípios são, por conseguinte, enquanto valores, a pedra de toque ou o critério com que se aferem os conteúdos constitucionais em sua dimensão normativa mais elevada”* (BONAVIDES, 2002, p. 254).

e não simplesmente uma tarefa ou objetivo do Estado” (LEITE; AYALA, 2004, p. 157).

Oliveira (2010), ao discorrer sobre o princípio de direito ambiental da participação, o nomeia de “*princípio da participação comunitária*”, pois argumenta que, com o acesso às informações ambientais, torna-se imperiosa a participação comunitária na formulação das políticas públicas ambientais, a fim de permitir que o cidadão interfira nos debates de formulação, de execução e de fiscalização dessas políticas, bem como, contribua com a democracia participativa, em vez de apenas submeter-se às decisões prontas.

Num cenário que vise à conservação do meio ambiente, a participação popular insere-se num quadro mais amplo diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade, em que o voto é considerado uma forma mínima de participação (MACHADO, 2011; LAPIERRE, 2003). Não existindo um conjunto de obrigações dos eleitos, fixadas previamente, há cidadãos que passam a pleitear uma participação contínua e mais próxima dos órgãos de decisão em matéria de meio ambiente. Nesse sentido, “*participar significa que a opinião de uma pessoa pode ser levada em conta. É um desafio permanente ensinar a participação*” (MACHADO, 2011, p. 106).

Nas últimas décadas, a participação dos indivíduos e das associações na formulação e na execução da política ambiental se intensificou. Nesse contexto, defender a valorização da água, do ar, do solo, da fauna, da flora e do homem traduz-se numa forma de contemplar interesses considerados difusos, que dizem respeito a um número indeterminado de pessoas, e não a interesses somente individuais. Para Hochstetler (2010), o estudo da política ambiental aponta que a democracia e as oportunidades para a participação são os únicos mecanismos para lidar com as preocupações ambientais de forma minimamente eficaz.

Mesmo sendo competentes, os indivíduos isolados não conseguem ser ouvidos facilmente pelos governantes e pelas empresas. Os partidos políticos e os parlamentos não podem ser considerados os únicos canais das reivindicações ambientais (MACHADO, 2011). Nesse contexto, tratando-se especificamente do caso das águas, revela-se mais uma vez a importância de um Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, também chamado de “*Parlamento das Águas*”, já que este busca propiciar um espaço de discussão e de deliberação sobre

a gestão local dos recursos hídricos, o que pode desencadear o exercício da cidadania.

Na perspectiva de Bobbio (1992), atualmente, o desafio não é mais fundamentar os direitos do homem, entre eles, a concretude da democracia, mas, sim, protegê-los, torná-los eficazes. Ao discutir as gerações do direito, também chamadas de dimensões, o autor entende que existe uma multiplicação de direitos que torna a discussão sobre cidadania complexa, bem como, compreende que a participação é uma das dimensões intrínsecas à democracia.

Com os temas relacionados ao meio ambiente merecendo destaque, especialmente, a partir da década de 1970, inicia-se, também, a construção do conceito de cidadania ambiental. Waldman (2003) acredita que o desenvolvimento decorre do transbordamento do ambientalismo para outros movimentos sociais, que perceberam nas reivindicações ambientais, um vínculo orgânico com as causas que defendiam.

O autor desenvolve, numa concepção participativa, três esferas de atuação que define como indispensáveis para uma ação efetiva de cidadania ambiental: a primeira refere-se à administração pública, em seus três níveis de atuação – federal, estadual e municipal. A segunda refere-se à sociedade, com a atuação de escolas, comunidades de bairro, igrejas, sindicatos, movimentos urbanos e rurais, universidades, empresas, etc. A terceira esfera concretiza-se em âmbito individual, com o cidadão atuando no espaço da sua casa, no seu bairro, no seu local de trabalho, etc.

Waldman (2003) lembra que de nada adiantar agir em apenas uma dessas esferas; é preciso que ocorra articulação entre elas, com uma atuação conjunta e coordenada em prol da conservação da natureza de modo a objetivar uma gestão ambiental eficiente. Com relação ao poder público, o autor explica que é necessário que o Estado oportunize ao cidadão a capacidade de intervenção e consiga estabelecer políticas públicas, estratégias de urbanização e pactos políticos dos mais diversos.

Um aspecto fundamental é que o poder público deve manter interação constante com a sociedade, o que também solicita uma sociedade consciente e cidadãos participantes capacitados a cobrar do Estado as suas atribuições e, por conseguinte, reforçá-lo. Isso porque a questão ambiental não se resolve com um Estado fraco, mas sim reclama um estado atuante (WALDMAN, 2003, p. 56).

Portanto, a sociedade é uma importante alavanca no avanço da cidadania ambiental. Segundo o autor, ela tem brindado o mundo com uma pródiga e envolvente série de experiências de sucesso. Quanto ao nível individual, a cidadania, conforme o autor, não pode ser desmerecida quando se fala em estratégias ambientais, até porque a cidadania ambiental encontra seu suporte objetivo nos indivíduos.

Para Waldman (2003), a noção de cidadania ambiental pressupõe a construção de uma relação mais harmoniosa com a natureza; por isso, essa conduta deve estar presente em toda a extensão da vida cotidiana:

[...] com cada cidadão exercitando sua responsabilidade ambiental em toda ocasião que estiver manipulando bens e materiais, buscando a finalidade mais ecológica possível em cada atitude adotada no seu dia-a-dia e com consciência do impacto que os mais simples procedimentos podem provocar no meio natural (WALDMAN, 2003, p. 557).

Como ponto de partida para o exercício da cidadania ambiental, transparece a necessidade de efetivação do princípio da informação e da participação. Gentilli (2005) endossa esta ideia, afirmando que, para a pessoa poder participar das decisões que lhe interessem, em condições de igualdade, é indispensável um sistema de comunicação que ofereça aos cidadãos as informações básicas e as alternativas possíveis para que as decisões sejam tomadas conscientemente, com base na possibilidade máxima de acesso à informação qualificada e diversificada.

Para Ribeiro (2008), a prática cidadã está atrelada à questão ética, à liberdade política e de associação e à livre expressão cultural e religiosa. *“Isso só ocorrerá plenamente quando a base material da reprodução da vida estiver garantida para cada ser humano, possibilitando a produção de abrigo e de alimento, o mínimo para sua reprodução com dignidade”* (RIBEIRO, 2008, p. 145).

Não há como desenvolver a capacidade de livre expressão de ideias, crenças e costumes, sem que haja abrigo das intempéries e sem ingestão de alimentos. A

base material usada para a produção do espaço geográfico incorpora os lugares das relações sociais, defende o autor. Nesse sentido, a relação entre ambiente e cidadania fica explícita.

Uma nova ética ambiental deve conciliar distintas temporalidades sociais com os tempos da natureza, o que exige aumentar o conhecimento de processos naturais e de sua dinâmica. Ela deve permitir a livre expressão dos cidadãos em uma perspectiva de realização pela cultura, pela crença, não pela posse ou acesso a bens de consumo. A nova ética deve liberar a espécie humana para a criação, deixando de lado o controle social de corpos e mentes [...] em suma: é preciso mudar o estilo de vida (RIBEIRO, 2008, p. 146-147).

Para o autor, um novo projeto de sociedade precisa partir de mudanças culturais que esvaziem de significado o consumo e retomem aspectos mais nobres da existência, como a ideia de permanência, de perenidade, de diálogo, de respeito, de relações de solidariedade, visando diminuir a frustração generalizada que atinge uma imensa parcela de desempregados/pessoas em qualquer parte do mundo.

Este projeto deverá incluir a gestão democrática dos recursos naturais, e da água em especial, a fim de permitir a reprodução de diversos modos de vida, sem que um deles ameace outros, esgotando a base material da existência. Portanto, é preciso rever o padrão consumista e alienador, responsável por um modelo onde impera a sociedade de escassez.

Numa escala global, este novo sistema deverá ser baseado no multilateralismo. Esta é uma das maiores dificuldades apontadas por Ribeiro (2008), já que a soberania ainda está atrelada a uma forma de gestão pautada na unidade territorial, que assume valor nas relações internacionais contemporâneas. Portanto, é necessário alterar o acesso aos recursos hídricos, rever a distribuição da riqueza, as técnicas e os sofisticados serviços criados nas últimas décadas.

Alternativas são apontadas pelos movimentos sociais, algumas interessantes, outras, com caráter reformista, apenas reivindicam acesso ao universo da produção de mercadorias. Para o autor, os verdadeiros revolucionários dos movimentos sociais pretendem construir uma sociedade alternativa, que se baseie em outras relações sociais, deixando de lado a lógica produtivista. Alguns sindicatos, por exemplo, ainda insistem no crescimento da economia para a geração de empregos,

o que geraria mais impactos ambientais e mais dificuldades de gestão e de acesso aos recursos hídricos.

Turatti (2010) argumenta que o conceito de cidadania deve abranger um cidadão mais solidário e participativo, que não pode mais permanecer na condição de mero beneficiário. A autora cita Lapierre, que defende que se deve exercer a cidadania vigilante, isto é, por exemplo, não crer no que dizem os políticos, ainda mais, durante as campanhas eleitorais, quando, geralmente, não se julga pelo que fazem, mas pelo que dizem. Cidadãos vigilantes controlam quem os governa e os que elegeram. Cidadãos ativos não somente votam, mas, também, controlam seus eleitos: *“sed ciudadanos, vigilantes y activos”* (Lapierre apud Turatti, 2010).

Contudo, é importante destacar que a falta de participação do cidadão ocorre, também, por (des)interesse dos governantes, que, muitas vezes, propositadamente, não propiciam, nem estimulam a participação real das pessoas na tomada das decisões públicas. Isto ocorre, por exemplo, nos casos em que as consultas populares são pouco divulgadas e as reuniões ocorrem em dias úteis, em horários de expediente, o que limita a participação de muitas pessoas. *“Com isto, tem-se uma participação formal da comunidade envolvida, sem, contudo, se conseguir captar a real vontade do povo”* (MAYER, 2016, p. 67).

Portanto, é necessário o cotejo entre participação e pertencimento. O sentir-se partícipe das ações fará com que a participação dos atores sociais, *“em consonância com este ‘sentir-se’, desenvolvam uma corresponsabilidade desses atores, tendo assim como resultado o engajamento de todos em prol deles mesmos”* (MAYER, 2016, p. 76-77).

### **5.2.3 Recursos Hídricos e participação**

Na gestão das águas, a participação da sociedade começa a ser pensada a partir de um contexto atual de escassez de um produto imprescindível à vida, conforme sustenta Caubet (2008). Historicamente, a distribuição das águas dependia das decisões unilaterais da administração pública, preocupada, essencialmente, com a satisfação das necessidades de um insumo abundante e gratuito.



A partir da promulgação da CF/1988 e da Lei nº 9433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, reconhece-se a sociedade civil como parte indispensável para o processo de gestão dos recursos hídricos. Jacobi (2000) afirma que a sociedade civil organizada passa a ser vista como a única capaz de monitorar e de influenciar o processo de regulação sistêmica, bem como, de influenciar o Estado e o mercado, dando suporte aos direitos, sem perder sua própria condição, separada dos demais elementos. Para Florit e Noara (2010), justamente, através da associação e da participação na esfera pública que a sociedade civil poderia “*influenciar*” o sistema político.

A análise realizada pelos autores é reconhecidamente complexa. Jacobi (2003) afirma que, no modelo proposto de participação descentralizada, ocorre a interveniência de fatores não apenas técnicos, mas, também, de caráter político, econômico e cultural, tornando o processo mais denso. O estilo de gestão que tende a prevalecer obedece a uma lógica sociotécnica na qual “*as relações de poder não desaparecem, mas passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos*” (FLORIT e NOARA, 2010, p. 101).

Dimensões diferenciadas de participação evidenciam a necessidade de superar ou de conviver com certos condicionantes sociopolíticos e culturais, renovando assim os potenciais do exercício da democracia. Uma característica essencial do sistema é a importância dada à participação pública. Garantiu-se a participação de usuários e da sociedade civil em todos os plenários que compõem o sistema, desde o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, passando pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, Órgãos Estaduais (gestores e de controle ambiental) até os comitês de gerenciamento de bacia hidrográfica, como modo de legitimar a decisão e garantir sua implementação.

A gestão descentralizada, participativa e democrática da água está inserida nessa perspectiva, tanto que a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), no seu Relatório final (1987), preconiza:

A lei, por si só, não pode impor o interesse comum. Este requer principalmente a conscientização e o apoio da comunidade, o que implica maior participação pública nas decisões que afetam o meio ambiente. O melhor modo de se conseguir isso é descentralizar a administração dos recursos de que dependem as comunidades locais, dando-lhes voz ativa no tocante aos usos desses recursos. Também é preciso estimular as iniciativas dos cidadãos, dar mais poderes às organizações populares e fortalecer a democracia local (CMMAD, 1991, p. 68-69).

Os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas nascem com o objetivo de aproximar a população e de proporcionar que participem das decisões referentes aos diversos usos da água, tendo como pressuposto o acesso à informação ambiental de qualidade, direito assegurado conforme discutido no item anterior.

A descentralização participativa é um instrumento importante utilizado pelos modernos sistemas de gestão das águas. *“Essa metodologia permite ao Estado manter o domínio sobre a água e ao mesmo tempo descentralizar a gestão, permitindo a participação da sociedade e dos usuários da água através de entidades especialmente implementadas”* (OLIVEIRA, 2010, p. 100). Na gestão hídrica, existem atividades exclusivas do poder Público, como a outorga do direito de uso da água, mas, também, existem órgãos a quem se atribui parcela expressiva da gestão, destacando-se os Comitês de Bacia, as Agências de Água e o Conselho Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos, integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

Para Viegas (2012), o foro mais importante de concretização do princípio da participação é o Comitê de Bacia, pois estão representados os segmentos estatais, os usuários e a sociedade civil. Este modo de gestão rompe o paradigma dominante até a edição da Lei nº 9433/97, que era marcado por uma administração centralizada e fragmentada da água. *“O novo modelo leva em consideração o princípio da multiplicidade de usos e de usuários dos recursos hídricos”* (VIEGA, 2012, p. 162).

Na gestão de bacias, é importante que se promova a participação coletiva e o diálogo entre os atores envolvidos, levando em conta como estes atores lidam entre si e com suas interdependências, bem como, reconhecendo as estratégias uns dos outros, em busca de um campo sinérgico de negociação, salienta Jacobi (2011). Assim, pode-se favorecer o desenvolvimento de uma consciência ambiental coletiva,

e, por consequência, dar um importante passo na direção da consolidação da cidadania.

O processo descentralizado de participação da sociedade, por intermédio dos comitês de bacias, parece ser o mais viável para encontrar soluções para problemas regionais e locais, no que se refere à gestão de recursos hídricos. Todavia, há de se construir e desenvolver uma cultura de participação, o que pode revelar-se tarefa complexa, eis que a participação demanda tempo e disponibilidade dos envolvidos. Tanto que Moreira (2010) chama o processo participativo de um *“tomador-de-tempo”*, apesar de entender como essencial para a *“consolidação do processo democrático e para a eficácia das ações, para que tenham continuidade, independentemente dos momentos políticos local e regional”* (MOREIRA, 2010, p. 156).

Em ampla pesquisa realizada sobre como os organismos de bacia são capazes de lidar com a complexidade da gestão dos recursos hídricos, Frank (2010) constata que a gestão dos recursos hídricos avança muito lentamente, pois existe uma distância a ser superada, o que chama de um vácuo entre a intenção e a aplicação da política de recursos hídricos, ou seja, entre o objetivo do desenvolvimento sustentável e os instrumentos de gerenciamento disponíveis para colocá-lo em prática, considerando os problemas concretos, o que justamente move as pessoas a participar dos organismos de bacias ou a buscar soluções. A análise realizada pelo autor sugere que faltam abordagens metodológicas para lidar com a complexidade da gestão dos recursos hídricos no âmbito das bacias hidrográficas.

Analisando a participação com foco nas instituições governamentais, Moreira (2010), em trabalho realizado sobre a atuação dos governos estaduais nos Comitês de Bacia, defende que o caminho a percorrer é buscar a participação social efetiva, já que sem ela as ações necessárias para resolver problemas e definir as políticas (o que ocorre exclusivamente por órgãos governamentais), *“poderão não ser aceitas no momento da implantação, e o processo poderá retroceder e se arcar com custos ainda mais altos e amplo desgaste político”* (MOREIRA, 2010, p. 142).

Outro ponto que merece ser mencionado é a importância do conhecimento técnico científico e sua interação com a participação. O novo paradigma que possibilita maior participação na gestão dos recursos hídricos somente se efetiva se

o conhecimento técnico-científico for utilizado de modo transparente e democrático. Lemos et al (2010) explicam que, apesar da necessidade de mecanismos legais e de espaços institucionais para promover a gestão participativa das águas, estes não são suficientes para alcançar uma participação efetiva.

Assim, o uso de conhecimento técnico-científico pode ter implicações profundas na alocação equitativa de recursos hídricos entre diferentes setores e usuários, especialmente, no contexto de *“tecnocratização”* da gestão dos recursos hídricos no Brasil, onde as instituições gestoras procuram seguir critérios técnicos de tomada de decisão, embora, algumas vezes, sofram ingerências do sistema político.

Ademais, garantir legalmente espaços e canais abertos de participação na gestão hídrica podem não garantir que ela ocorra de modo eficaz. Jacobi (2012) defende que deve ocorrer uma mudança de paradigma para que se assegure uma cidadania efetiva, que envolva mudanças culturais e de comportamento no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados. A participação deve ocorrer com atores qualificados e representativos, que assumem um papel relevante na denúncia das *“contradições entre interesses privados e os interesses públicos na construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade e proponha outra, com base em valores de sustentabilidade”* (JACOBI, 2012, p. 85).

Outro desafio listado para ampliar a participação da sociedade na gestão hídrica é a predisposição dos governos em criar espaços públicos e plurais de participação e de articulação, onde os conflitos se tornem visíveis e possam ser discutidos abertamente, e as diferenças possam ser confrontadas, construindo-se, assim, uma engenharia institucional legítima aos olhos da sociedade, *“configurada pela articulação entre complexidade administrativa e democracia”* (JACOBI, 2012, p. 86).

#### **5.2.4 Participação na legislação e documentos**

Após esta análise conceitual, antes do estudo de caso, verifica-se como as principais legislações e documentos de diferentes âmbitos tratam do tema, participação. Partindo do contexto global, é relevante analisar o documento, Agenda

21 (BRASIL, 1992). Na Agenda 21, reconhece-se a necessidade de ampla participação pública no estabelecimento de políticas e na tomada de decisões do manejo hídrico, o que requer o desenvolvimento de técnicas de participação do público e a respectiva implementação na tomada de decisão, fortalecendo, inclusive, o papel da mulher.

O documento também aponta que cabe ao Estado a criação de oportunidades de participação do público. Deve-se aplicar o princípio de que as decisões sejam adotadas no nível mais baixo apropriado, com consultas ao público e com participação dos usuários no planejamento e na execução dos projetos hídricos, com consciência e com informação/participação pública. O documento sugere o uso de práticas tradicionais sempre que possível para maximizar e manter a participação local, no que se refere às tecnologias a serem adotadas no sistema hídrico, para que ocorra um alto grau de participação comunitária, com ênfase na participação da mulher, nas ações relacionadas a projetos de abastecimento de água e saneamento.

Destaca-se na Agenda 21 a repetida referência à busca da ampla participação de segmentos da sociedade, muitas vezes, excluídos, como as comunidades tradicionais e locais, mulheres e jovens, o que se considera relevante para atingir uma participação efetiva. Deve-se evitar a participação meramente ilustrativa para atingir fins previamente estabelecidos.

No contexto europeu, o texto da Diretiva-Quadro da Água (UE, 2010) condiciona o sucesso da Diretiva à cooperação e a ações em nível comunitário e à informação e participação do público. Menciona, também, que os Estados Membros deverão incentivar a participação ativa de todas as partes interessadas, especialmente, na elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica. Para garantir essa participação, é necessário fornecer informações adequadas a respeito de medidas previstas e do processo já alcançado. Observa-se que o documento relaciona a informação e a participação, estabelecendo uma dependência entre eles: não há participação, sem informação.

No Documento de Referência 7 (UE, 2009), também se afirma que a abordagem setorial deve ser aplicada de forma participativa e que é necessário estabelecer custos do processo de gestão, por meio de um documento chamado

Marco de Gastos a Médio Prazo, que deve fomentar mecanismos e instrumentos de descentralização e participação.

No contexto da América Latina, o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL (MERCOSUL, 2001), já no Preâmbulo faz referência ao termo: “*Convencidos dos benefícios da participação da sociedade civil na proteção do meio ambiente e na utilização sustentável dos recursos naturais*”. Também, o Art. 3º menciona: “*Em suas ações para alcançar o objetivo deste Acordo e implementar suas disposições, os Estados Partes deverão orientar-se, inter alia, pelo seguinte: [...] e) promoção da efetiva participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais*”. Menciona-se que os Estados Parte aprofundarão a análise dos seus problemas ambientais com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil.

Nas legislações e documentos brasileiros, a CF/1988 se destaca ao abordar a questão da participação. Para Cunha Filho:

Participação popular é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo corpo da Constituição [...] antes de ser um direito fundamental, é um direito fundante, ou seja, um direito do que decorre a própria significação dos modos de vida e convivência pelos quais optamos (CUNHA FILHO, 1997, p. 91-92).

A CF/1988 (BRASIL/1988) dispõe, no art. 37, § 3º: “*A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta*”. A previsão constitucional da participação se dá de modo amplo<sup>76</sup>, reportando-se à necessidade de criação de leis específicas para propiciar ao cidadão uma participação satisfatória no âmbito da administração pública. Não se busca neste tópico esgotar a análise sobre as possibilidades de participação que o texto

---

<sup>76</sup> Pela Constituição, os cidadãos são poderosos e vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos Municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município. A gratuidade facilita a efetividade dessa fiscalização (GUIMARÃES, 1988).

constitucional apresenta, mas destaca-se as com nítida relação com políticas ambientais e hídricas, objetos deste estudo.

Essa noção de participação popular está intrinsecamente ligada à própria concepção de cidadania que está prevista em nossa Carta Magna, que vai além da concepção liberal de titularidade de direitos civis e políticos, que reconhece o indivíduo como pessoa integrada na sociedade, onde o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular, como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito (SILVA, 2000, p. 102-103).

O direito à participação nas políticas públicas ambientais pode efetivar-se por intermédio do Poder Judiciário. Destacam-se alguns instrumentos constitucionais que estão à disposição do cidadão e da coletividade na tutela do meio ambiente: a) Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX, CF/1988); b) Ação Civil Pública, instrumento para impedir ou reprimir danos ao meio ambiente e outros direitos que visam à proteção dos interesses difusos da sociedade, de titularidade do Ministério Público (art. 129, III, CF/1988); c) Ação Popular, que possibilita a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe ofendendo a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, CF/1988). Turatti (2010) argumenta que esses instrumentos efetivam o exercício da cidadania e podem refletir-se diretamente na qualidade de vida da população, eis que a participação sólida e intensa integra o processo democrático e é o alicerce da cidadania.

Clève (1993, p. 17) afirma que o constituinte, mesmo com cautela, “*abriu as portas do Estado brasileiro à democracia participativa*”, ao reconhecer a participação nos processos decisórios de natureza administrativa, enquadrando, inclusive, os movimentos sociais como atores.

Na Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997), a participação merece destaque com *status* de fundamentalidade, pois, já no art. 1º, menciona os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, com a seguinte citação: “*VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, usuários e a comunidade*” (BRASIL, 1997).

No PlanNRH (BRASIL, 2006), há uma citação relacionada ao processo participativo de construção do próprio PlanNRH, o que reflete a busca pela governança. Como estratégia para fortalecer o sistema de gestão, fica expressa a

necessidade de implementar os comitês de bacia e outras formas de participação. O PlanNRH deve respeitar a diretriz da descentralização, estimulando o diálogo entre saberes, ampliando e democratizando as discussões sobre a água e a promoção da participação de toda a população, considerando a inserção de gênero. Já o Pacto Nacional pela Gestão das Águas menciona que o modelo de governança desejado deve ser participativo, descentralizado e integrado, devendo as metas de controle serem definidas de modo consensual.

No contexto gaúcho, a CE/1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989) estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes do Estado e dos municípios [...] observará os princípios [...] da participação [...]. Na Lei Estadual nº 10.350/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994), prevê-se a descentralização da ação do Estado por regiões e bacias hidrográficas e a participação comunitária por meio dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. Já o Plano Estadual de Recursos Hídricos prevê uma gestão descentralizada e compartilhada, bem como, a articulação e o debate com a sociedade sobre a criação das Agências de Bacias.

Portanto, a participação é bastante mencionada em alguns documentos, destacando-se a Agenda 21, cuja característica é ser um instrumento norteador. A participação popular é destacada quando se aborda a gestão dos recursos hídricos, seja no meio acadêmico, seja nas previsões legais e nos documentos norteadores, nos diferentes níveis (global ao local), o que é um avanço e ponto de partida importante para a concretização.

Nos documentos analisados, a participação aparece como pressuposto fundamental para a gestão das águas, que, no caso do Brasil, tem lugar nos Comitês de Bacia. A participação comunitária deve ser garantida pelo Estado, possibilitando, dessa forma, decisões protetivas ao meio ambiente, pois, assim como a informação, a participação é um direito. Resta então verificar como é percebida a participação pelos gestores de Comitês de Bacia Hidrográfica do RS e como se efetiva no âmbito do Comitê de Gerenciamento Taquari-Antas, o que se investigou por meio de um estudo de caso.



### 5.2.5 A participação nos Comitês do RS

Os resultados a seguir referem-se à percepção dos gestores em relação a como emerge a questão da participação em seus comitês, pois se defende que ela é vital para a construção de uma cidadania efetiva. Entende-se que espaços de poder local - como os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas – são locais privilegiados de concretização do princípio da participação, pois propiciam a integração entre os diferentes atores sociais, o que pode resultar em propostas de políticas públicas legítimas para que a democracia se concretize, para que haja o diálogo permanente e uma política de igualdade e de inclusão social.

Entende-se que os gestores são atores participativos do processo de cidadania ambiental. Sendo assim, foram questionados sobre os motivos que os levaram a participar do Comitê como membros. O interesse pessoal e profissional pelo tema e o incentivo da empresa ou a solicitação do órgão público ao qual está vinculado foram elementos salientados nas respostas. Referente aos motivos que os levaram a aceitar o cargo de presidente ou de vice-presidente do Comitê, citaram o desafio, a possibilidade de contribuir e a indicação da plenária.

Já quanto à sua percepção sobre a participação dos membros nas reuniões em relação aos temas discutidos, classificaram-na como “*bastante envolvidos*”, o que também é apontado pelos teóricos como necessário para que se atinjam os objetivos de uma gestão participativa. Quanto às formas de incentivo para as manifestações em reuniões, 56,42% responderam que há incentivo para as manifestações; para 34,78%, não existe incentivo; 8,68% não responderam (GRÁFICO 5).

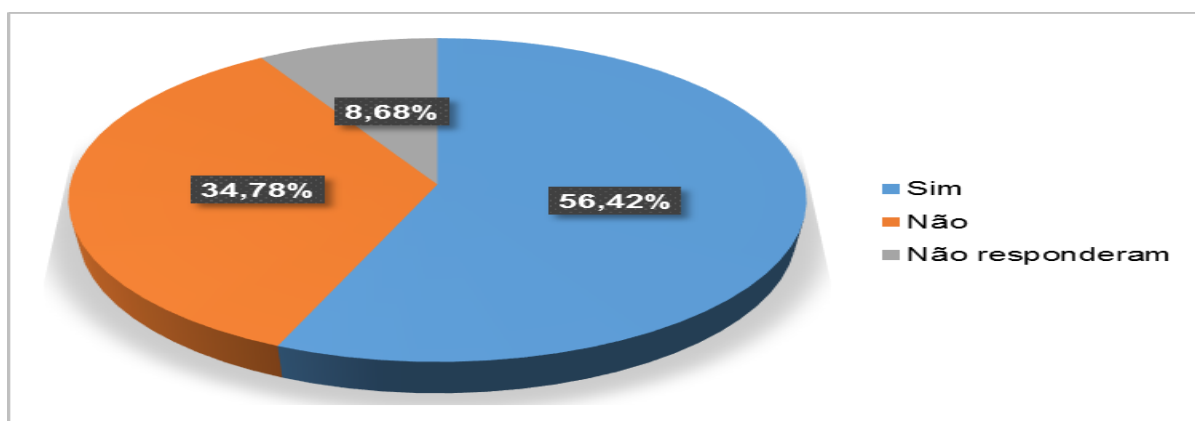


Gráfico 5 – Existência de incentivo para manifestações nas reuniões plenárias

Fonte: Da autora

Quanto às formas de incentivo apontaram que os debates são abertos e os membros são livres para falar. Evidenciou-se que a participação decorre da interação espontânea em todos os Comitês.

Em relação à questão que buscou identificar se além dos membros do Comitê outras pessoas assistem às reuniões, quem são e, caso se manifestem, de que forma isso acontece, 91,14% responderam que outras pessoas assistem às reuniões; 4,34% responderam que outras pessoas não assistem às reuniões; 4,34% não responderam.

O Gráfico 6 identifica os participantes citados, entre eles, estudantes e pesquisadores, moradores, representantes de movimentos sociais e agentes públicos locais.



Gráfico 6 – Pessoas da comunidade que assistem às reuniões plenárias.

Fonte: Da autora

Evidencia-se que, dependendo do local da reunião do Comitê, incentivam-se os membros a convidarem suas comunidades. Quando os não membros se manifestam nas reuniões o fazem por meio de opiniões, apoiando ou contrariando projetos. Também, solicitam orientação sobre algum tema em discussão. Essas pessoas não têm direito a voto, conforme regras dos Comitês.

Estudantes, pesquisadores e professores são os mais participativos, o que pode indicar que há interesse em pesquisa sobre os Comitês e seu funcionamento.

Os frequentadores das reuniões que ocupam a segunda posição são os moradores, lembrados em 10 respostas. Considerando que o Estado conta com 25 Comitês, pode-se inferir que a participação dos moradores nas reuniões ainda é tímida, o que abre a possibilidade de pensar ações para aumentar a visibilidade dos Comitês, de modo a elevar a participação de outros não membros, o que pode ter relação com a circulação de informações.

Os gestores consideraram que a sociedade poderia participar mais da gestão dos recursos hídricos indo às reuniões plenárias, às audiências públicas e se candidatando ao processo eleitoral. Os informantes consideram que a participação é um desafio e que há necessidade de divulgar as ações do Comitê, o que deveria ser feito pela mídia, pelo Estado e até pelo próprio Comitê. Esta divulgação pode favorecer a participação, já que, estando informado, conhecendo o assunto, o cidadão pode interessar-se pela causa da gestão dos recursos hídricos e se engajar no debate.

Ao todo, 73,78% dos gestores afirmam que não há nenhum modo específico de incentivo para aumentar a participação das mulheres, jovens, indígenas e comunidades locais nas discussões do Comitê, como sugere a Agenda 21. No entanto, 21,7% entendem que há esse incentivo. Os que responderam que não há entendem que o incentivo seja necessário e que o interesse deve partir desses grupos. Alguns gestores relataram que “o Comitê está aberto a quem quiser participar, não cabendo fazer escolhas de quem deve vir”. Entre aqueles que afirmaram que há incentivo, um respondente indicou uma ação específica voltada aos jovens: o projeto “*Comitê Mirim de Bacia Hidrográfica*”, realizado com adolescentes, que visa a prepará-los para a representatividade, além de levar ao conhecimento das comunidades escolares a existência dessa instância na gestão das águas.

Quanto a programas de capacitação sobre recursos hídricos nos Comitês, os dados apontaram que eles acontecem (56,42%). No entanto, 43,4% responderam que não há programas de capacitação em seu Comitê. Considera-se que a capacitação é um componente fundamental para a participação qualificada nas discussões sobre as águas, pois os membros dos comitês necessitam compreender

o contexto, além da necessidade de estarem instrumentalizados para opinar e decidir com segurança.

Questionados se, pelo modo como hoje é a participação dos membros no Comitê, ele representa a sociedade na questão das águas, 60,88% responderam que sim; 30,44, que representa em parte; e o restante (8,68%) entende que não (GRÁFICO 7).

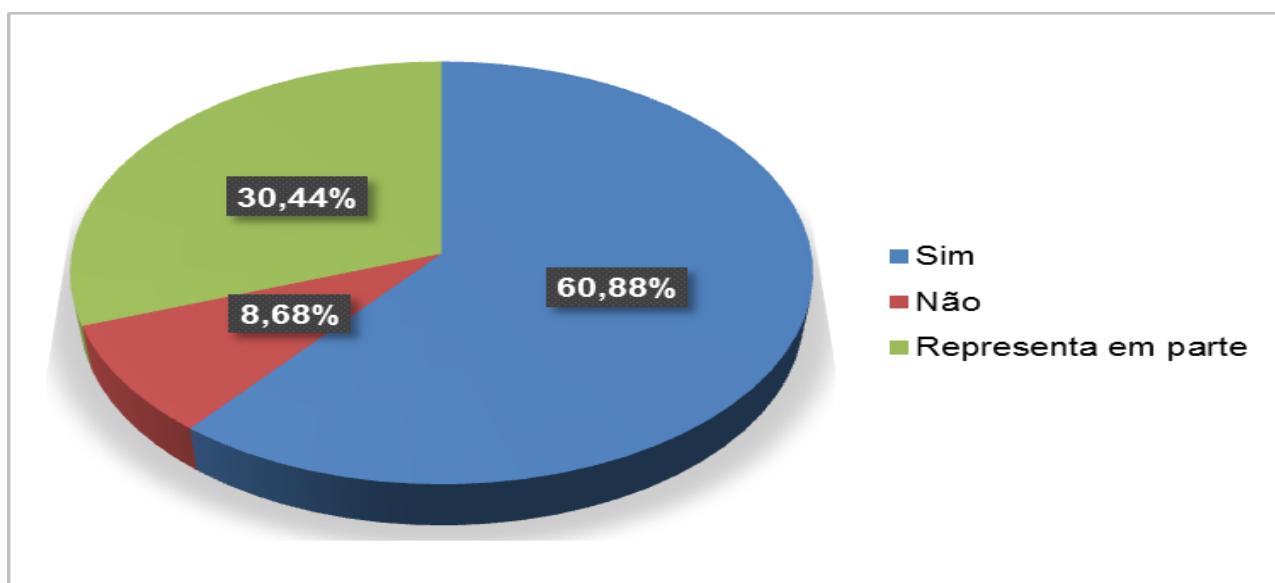


Gráfico 7 – Representação do Comitê na sociedade, observando o modo como hoje é a participação dos membros:  
Fonte: Da autora

Aqueles que informaram que o Comitê representa a sociedade na questão das águas argumentam que isso ocorre por intermédio das categorias em que a sociedade estaria automaticamente representada. Os que responderam que a representação é parcial justificaram suas respostas, enfatizando que ainda há vagas a serem preenchidas e não há procura: *“Em parte, a questão representatividade não é muito praticada. Existe mais é a representação individual da instituição do que da categoria”* (Gestor 3). Outro respondente entende que *“Falta conhecimento sobre o significado de representatividade”* (Gestor 6). Entre aqueles que responderam que o Comitê não representa a sociedade, um dos entrevistados justificou: *“O Comitê não tem como trazer pessoas que não querem, não tem recursos e não tem interesse no tema. Mas quando o assunto tem interesse estão presentes para expressar sua opinião”* (Gestor 2).

Portanto, referente à categoria participação, observou-se que a motivação para participar do Comitê como membro é por interesse pessoal e profissional, por incentivo ou solicitação do órgão aos quais os membros estão vinculados. Já a motivação para participarem como gestores surge do desafio que a função representa, pela possibilidade de contribuir e devido à indicação da plenária. Não há menção de haver alguma forma de incentivo estatal externo à participação, seja como membro, seja como gestor. Prevalecem motivações de cunho pessoal e/ou profissional; portanto, pode-se observar que o Estado ainda não criou ferramentas de acesso e de estímulo à participação, como afirma Moreira (2010).

A maioria entende que há incentivo para manifestação nas reuniões, já que os debates são abertos. Em grande parte das reuniões, há outras pessoas que assistem às plenárias, que tendem a se manifestar, mas a participação de públicos especiais é pouco incentivada, o que confirma novamente a falta de ferramentas de acesso e de incentivo à participação do cidadão, que são condições prévias para que haja discernimento, crítica e autonomia. É importante lembrar que a participação, além de ser um direito fundamental consagrado pela CF/1988, é um desafio, já que requer habilidade, conhecimento e paciência na sua condução, tratando-se de um direito-dever (MOREIRA, 2010; TURATTI, 2010).

Observou-se, também, a necessidade de divulgar mais as ações do Comitê, como forma de incentivo à participação, o que evidencia uma estreita relação com a categoria informação. Nesse sentido, concorda-se com Jacobi (2012b), quando defende a necessidade de uma mudança de paradigma para assegurar uma participação efetiva, e, em decorrência disso, uma maior prestação de contas à sociedade pelos gestores, a fim de construir processos de cidadania ambiental ativa, em que o cidadão é coautor nas decisões, contrapondo-se a práticas de participação passiva e burocrática, como mera consulta pública e coleta de dados.

### **5.2.6 A participação no Comitê Taquari-Antas (CTA)**

Para uma melhor organização didática, os resultados estão organizados em subcategorias: a) Modo de condução das reuniões; b) A linguagem e a construção da participação; c) A participação dos membros no Comitê; d) Caracterização das

intervenções; e) A ausência dos membros nas reuniões e as vagas a serem preenchidas.

a) Modo de condução das reuniões

Quanto às reuniões, verifica-se que longos deslocamentos e os atrasos no início são fatores que interferem na participação, pois causam cansaço e desestímulo. Em relação aos assuntos discutidos, foi apontado que alguns assuntos considerados não prioritários ocupam muito tempo das reuniões, enquanto temas importantes ficam para o final, quando a maioria já não está mais propensa ao debate, o que interfere na riqueza da discussão e na possibilidade de manifestação dos membros, que fica reduzida.

Caberia rever o tempo da reunião para não ficar tão corrido no final com debates importantes, daí não tem como debater... Quando chega o momento de discutir coisas importantes, os membros já estão cansados, e aí os assuntos começam a perder importância. Alguns temas exigem espaço maior de debates. Muitos assuntos para discutir entre 11:30 e 13h e se começa a correr, os membros já estão inquietos e com fome (Entrevistado 1).

As discussões nas reuniões são consideradas muito longas e, por vezes, cansativas e improdutivas, pois há concentração de muitos assuntos num mesmo encontro, e, ainda, desvia-se do tema central, o que gera a necessidade de acelerar a condução da reunião e, conseqüentemente, provoca a inibição das pessoas. Portanto, os entrevistados apontaram a necessidade de tornar as reuniões mais rápidas e objetivas, tratando os assuntos de forma mais sucinta. Reconhecem que se pode avançar em relação à participação, já que “*são sempre os mesmos se manifestando*”. Emergiu, nas entrevistas, a necessidade de um tempo para os membros conversarem no início das reuniões para que possam se articular, uma vez que a formalidade da reunião pode inibir esta possibilidade.

O Comitê é o parlamento das águas, então tem que falar, tem que falar! [...] no início das reuniões um tempo para isso, flexibilidade, tem que ter espaço, pois onde eles vão conversar? Depois da reunião? Ou vão sair durante a reunião? Ou não vão falar? Às vezes era visto como indisciplina, mas era um momento necessário. Talvez dessas conversas que se começavam a criar diálogos ou se construir alguma coisa (Entrevistado 5).

Alguns membros não se sentem confortáveis para expor os problemas de sua categoria, o que se revela como um empecilho à participação:

As pessoas não têm abertura e liberdade, nem o conforto de chegar e falar, expor os problemas que existem na sua categoria, na sua cidade: dejetos, matéria orgânica na água... NUNCA vi os problemas serem levados ao Comitê, as pessoas não tem possibilidade de expor os problemas... talvez seja timidez...mas acho que não falam porque não tem conforto, não tem liberdade de dizer (Entrevistado 4).

Em relação às pautas, salientou-se que questões meramente informativas deveriam ser enviadas por e-mail, pois se tornam desinteressantes e maçantes, o que desvia o foco principal do Comitê. Os membros que necessitam deslocar-se de municípios distantes para participar, ao perceberem que a pauta não é interessante, deixam de comparecer à reunião.

Deveríamos brigar mais com a presidência para que em todas as reuniões se discutisse assuntos de interesse do plano de bacia, para que chamasse a atenção do pessoal, e não discutir assuntos que não tem nenhuma relação com água, qualidade e quantidade, que é nosso objetivo principal. Então, às vezes, se perde muito tempo nisso e gera perda do interesse das pessoas (Entrevistado 12).

Os membros sentem a falta de interesse e de reconhecimento do Estado para que a estrutura funcione melhor. *“Houve toda uma mobilização para construção das etapas A e B, e agora para a etapa C ainda não conseguimos a contratação por parte do governo porque não tem dinheiro... [...] nós não temos o reconhecimento do Estado”* (Entrevistado 7). O membro refere que este *“entrate”* também contribui para o desestímulo à participação.

Para um dos entrevistados, o modo de condução das reuniões está seguindo o que estabelece o Regimento Interno do Comitê, que traz as normas para a manifestação dos membros. Porém, salienta que não há como saber se todos os membros conhecem o regimento, embora todos tenham acesso a ele, ressaltando a responsabilidade dos membros em relação à participação: *“Comitê não é lugar de assessor de p\* nenhuma”* (Entrevistado 11).

Com a intenção de aumentar a motivação para a participação nas reuniões, um entrevistado sugeriu a criação de subcomitês. A partir dos rios mais importantes, seria criada, dentro da sub-bacia, um grupo de trabalho. Seriam chamados os atores locais para conhecerem melhor o Comitê para promover a sensibilização.

Se explicaria o que é a lei das águas, o que é um Comitê de Bacia Hidrográfica, como estão constituídos, para que servem, qual seu papel, qual o papel do cidadão, se ele tem uma questão, que ele tem um fórum a quem

se dirigir... Então o morador do rio Forquetinha vai se sensibilizar muito mais pela qualidade da água e pelos problemas hídricos, porque conhece o rio, faz parte da vida deles. Isso tornaria os Comitês mais dinâmicos, mais participativos...O Comitê começaria a ter vida, mas os dirigentes deveriam ter tempo para fazer isso, para ir atrás disso (Entrevistado 6).

A sugestão trazida pelo membro pode indicar um caminho interessante a ser construído, uma vez que se criaria um sentimento de pertencimento maior em relação àquilo que estaria em discussão, pois o âmbito seria local, o que gera maior envolvimento da sociedade. Porém, como lembrado pelo próprio entrevistado, os gestores, ou a Secretaria Executiva deveriam ter uma estrutura que possibilitasse a realização destas atividades regionalizadas, o que, atualmente, é um desafio, eis que o CTA carece de outras prioridades, como o seu próprio reconhecimento pelo Estado, problemática a ser abordada na discussão dos resultados.

#### b) A linguagem e a construção da participação

Em relação à linguagem utilizada no CTA, se esta favorece a participação dos membros ou das pessoas que estão assistindo, as percepções foram heterogêneas. Alguns entendem ser uma linguagem muito técnica, o que dificultaria a compreensão; outros entendem ser uma linguagem fácil de ser compreendida. A maioria entende que a linguagem técnica, em alguns momentos, é fundamental, se faz necessária, cabendo ao membro fazer os questionamentos que julgar necessários, pois sem conhecimento não há como avançar nas discussões. Por isso, ressaltam a importância de o CTA trazer mais conhecimento aos membros, mais palestras, *“porque quanto mais esclarecidas as pessoas, mais nivelados os representantes do Comitê estiverem, mais atraídos eles vão ser para participar e mais atuantes eles vão ser”* (Entrevistado 2).

A responsabilidade do membro em querer compreender e aprender foi ressaltada por vários entrevistados: *“de preferência que as pessoas se formem, para isso a ANA, tem a disposição cursos EAD, para todos os níveis, para todo o Brasil, para compreender o que é, como é, qual o conceito, tem que evoluir”* (Entrevistado 4). Outro membro relatou: *“A ANA faz um monte de coisa bem legal, até online. Agora também tem muita gente que nem sabe o que é online...”* (Entrevistado 11) Outro aspecto apontado foi que os dados técnicos trazem mais credibilidade ao que está sendo discutido, sendo lembrado como um ponto positivo que ocorre no CTA.



O entendimento de uma parcela dos entrevistados é de que ainda é necessário melhorar no aspecto da linguagem utilizada para que ocorra uma melhor compreensão, uma vez que o Comitê é composto por uma heterogeneidade muito grande de membros. Apontam que deve haver a preocupação em *“nivelar os membros do Comitê para que haja uma participação mais efetiva”*. *“Muitas vezes a linguagem utilizada é muito intelectualizada, e os membros do Comitê não são todos intelectuais”* (Entrevistado 6).

Acreditam que é necessário haver *“sensibilidade de conseguir traduzir estes conceitos mais técnicos numa linguagem que possa ser entendida pelo cidadão comum”* (Entrevistado 6). Assim, melhora a informação e, conseqüentemente, aumentaria a participação, tanto dos membros, quanto da sociedade em geral. Reconheceu-se que é necessário *“habilidade do apresentador, de quem está conduzindo”*, para que se busque um equilíbrio entre a linguagem técnica e leiga, o que não é tarefa fácil, mas necessária, já que *“quem participa pela primeira vez pode não estar acompanhando, não estar compreendendo”* (Entrevistado 7).

### c) A participação dos membros no Comitê

Quanto à autoavaliação sobre a participação, verifica-se que muitos entendem que sua participação é razoável ou mediana, já que procuram contribuir na medida de suas possibilidades. Outros entendem que sua participação é excelente. Alguns reconhecem que poderiam melhorar. Um deles afirma que a participação tem uma curva de maturidade: *“como em tudo na vida, onde se participa e começa devagarinho e vai ao longo do tempo adquirindo conhecimento. Conhecendo o Estatuto, como funcionam as coisas, daí sua participação é incrementada”* (Entrevistado 9).

Outro aspecto destacado é o cuidado ao responsabilizar alguém ou algum órgão em relação à desmotivação da participação no Comitê, uma vez que há limitações nas ações que dependem de medidas a serem adotadas pelo governo estadual:

Então temos que cuidar quando dizemos: ‘culpa de quem?’ Ah... tem que motivar as pessoas! Mas como motivar se não temos os instrumentos para dizer: vamos pegar a enxada e abrir uma valeta ali![...] Cadê a enxada? Bah...

Esqueci... Fulano não fez...[...] então faz-se ao que tem de instrumento implantado e que não é culpa do Comitê (Entrevistado 11).

Esta limitação que o CTA enfrenta por não ter as políticas públicas implantadas gera consequências diretas na motivação dos membros para participar das reuniões. Trata-se de fatores externos, que não dependem exclusivamente da atuação dos membros ou da presidência. A relação do CTA com o Estado foi apontada em todas as etapas do estudo de caso como forte elemento influenciador na qualidade da participação no âmbito do CTA; por isso, será melhor desenvolvida quando da discussão parcial dos resultados, ao final deste subcapítulo.

Constatou-se que as motivações dos membros para participarem no CTA são as memórias afetivas do Rio Taquari-Antas, motivações pessoais e profissionais, além da compreensão de que a água é um elemento central para a preservação da vida. Alguns se sentem desmotivados com a falta de discussão entre os membros, a pouca interlocução do Comitê com a sociedade, a falta de reconhecimento do Comitê pelo Estado (não implanta as políticas necessárias), o período prolongado das reuniões e a falta de decisões.

Eu já fui bem mais motivado a participar do Comitê, ultimamente me acomodei, porque vejo que não tem discussão. O Comitê tem que discutir muito, a gente só vai lá e escuta! Fica duas ou três reuniões falando sobre categorias... Isso a gente sabe, tem os cursinhos da ANA, gratuitos! Cada membro deveria ser obrigado a fazer para saber a importância de representar uma categoria e o Comitê nem sabia que tinha este cursinho (Entrevistado 4).

Muito desestimulado, porque você sonha esta construção e ela não acontece, principalmente a questão da implementação do sistema, de ordem burocrática, do governo do Estado reconhecer o sistema! Nós já sentamos e conversamos por vários momentos, dentro do Palácio Piratini [...] começamos a dialogar com as pessoas que são “porções do poder” e eles perguntam: “o que é isso? O que vocês fazem? O que é um CBH?”... Porque eles fazem estas perguntas? Porque não tem informação! Porque essa política passa ao largo das políticas de desenvolvimento, educação, saúde... [...] A articulação acontece dentro do Comitê, muitas entidades fazem isso muito bem: entram no Comitê caladas e saem mudas, como estratégia, saem dali, costuram do lado de fora do Comitê, para que aquele encaminhamento...(seja diferente...) os obstáculos não acontecem aqui dentro, acontecem lá (fora) tudo é um jogo, de poder, jogo da política (Entrevistado 5).

Já a possibilidade de representação e a realização de atividades práticas são elementos que estimulam alguns membros a participarem do Comitê.

Alguma coisa que a gente possa fazer, isso eu acho que motiva as pessoas! Como o trabalho da cartilha (orientações para suinocultores). Na época a gente fez isso. Era uma loucura. O Comitê inchou de pessoas (Entrevistado 3).

Eu me apaixonei pela questão das águas, porque vi que era um sistema montado que tem uma tremenda lógica e tem uma capilaridade que nenhum outro tipo de organização tem, de possibilidade de representação que pode vir a ser representativo. Eu achei que era “um achado”, li a lei várias vezes, entendi (Entrevistado 4).

Em relação à frequência nas reuniões, há relatos de membros muito assíduos no decorrer de muitos anos. Outros reconhecem que poderiam ser mais presentes, mas dificuldades relacionadas às agendas, ao deslocamento e aos temas em pauta determinam escolhas e ausências. Em relação às manifestações e argumentações, os entrevistados afirmam que procuram contribuir, discutir e sugerir, mesmo que a opinião não seja aceita. Manifestam-se quando entendem ser oportuno e não somente para “constar em ata”. Um dos entrevistados afirma ser necessário expor os problemas: *“não é só pegar o carro público e ir lá para ganhar diária. Tem que expor seus problemas, tem que ter conhecimento de causa! Mas quem faz isso se torna chato e eu vejo que eu sou o chato do Comitê! Eu vejo que eles querem me expulsar de lá de vez em quando, mas tudo bem”* (Entrevistado 4).

Outro entrevistado enfatiza que, embora o Comitê funcione sem a implantação de políticas para avançar, ele vem sendo conduzido adequadamente, mesmo que tenha discutido questões que não são exatamente suas atribuições:

A gente tem trazido de uma forma legal... tendo quórum, tendo as pessoas motivadas, boa parte das pessoas se manifestando, tentando trazer assuntos para ter pauta, mas não é pauta de Comitê! O que é pauta de Comitê? Analisar o relatório anual da qualidade da água conforme o enquadramento: não tem monitoramento! Está na lei: fazer a priorização do que vai ser feito ano que vem... não tem Plano... nem Estadual... nem de Bacia... e a outra (ainda tem a administração de conflitos) quem paga, quem não paga e quanto paga... [...] é o samba do crioulo doido (Entrevistado 11),

A importância de ouvir e de respeitar as decisões das categorias que representam e a necessidade de realizar estudos paralelos e complementares ao que é debatido no Comitê para aprofundamento e compreensão dos temas foram questões que emergiram das respostas. Também foi sugerido que seja apresentada a lista de frequência dos membros, referente aos encontros anteriores nas aberturas das reuniões plenárias, para que seja possível verificar a participação dos representantes de cada categoria ao longo do ano, a fim de promover uma sensibilização quanto à assiduidade de cada entidade e categoria: *“só vai estar na tela, a auto-crítica vai prevalecer, as pessoas vão estar percebendo”*. Já em relação

à manifestação dos membros quanto aos temas discutidos nas reuniões do Comitê, 56,7% acreditam que estão medianamente envolvidos; 24,3% entendem que estão bastante envolvidos; 24,30%, pouco envolvidos. A opção “*nada envolvidos*” não foi assinalada.

Um membro mostrou-se insatisfeito com a escolha do presidente, por ser representante de empresa privada, e por adotar posturas consideradas “*inadequadas*” para o cargo:

Eu estou muito insatisfeito com o rumo do Comitê, em primeiro lugar não poderiam ter posto uma empresa que lida com o financeiro. O Comitê não pode ser gerido nem por empresa que ganha lucro com os rios, nem por uma ONG que vê o outro lado. Teria que ser as Universidades. Está errado, é a raposa pegando o galinheiro (Entrevistado 8).

Cabe observar que o Regimento Interno do Comitê permite a candidatura de qualquer membro, sendo que o atual presidente foi eleito por aclamação, sem haver registro de oposição ao seu nome no momento da votação.

Em relação à participação na construção da elaboração da Etapa C do Plano de Bacia, os membros entrevistados consideraram que ela foi insuficiente. Esta condução merece uma reflexão, tendo em vista a relevância do tema, que foi um dos mais importantes dentro das atribuições do CTA, discutido no período investigado. O desconhecimento do assunto demonstrado por muitos dos entrevistados e a falta de discussão nas reuniões permitem perceber que as discussões se limitaram a algumas participações por e-mail:

Pelo número de sugestões que vieram, creio que foi pouca a participação, foram poucas sugestões de mudanças na escrita de seu texto original. Essa discussão ocorreu por e-mail, pois estava ocorrendo a troca da Secretaria Executiva, atraso de verbas, etc, então era a forma mais viável para ocorrer (Entrevistado 2).

Muitos entrevistados relataram que, quando os membros não são assíduos, não há sequência na participação, o que prejudica uma discussão lógica, pois há rupturas. Também muitos apontaram haver uma dificuldade de discussão profunda que “*vem da dificuldade de ler, se preparar*”. “*Os participantes tem muitas atribuições e isso limita a evolução de muitos trabalhos, não é má vontade, mas existem dificuldades em envolver o grupo no trabalho*” (Entrevistado 3).

Outra constatação que emergiu muito forte em relação à participação na elaboração da Etapa C é que o tema não está claro para todos, pois não ocorreu debate ou discussão com a profundidade que este solicita: *“Pra mim está uma coisa elaborada e que não foi discutida e que está pra gente aprovar ou não, eu vejo que aquilo lá NÃO foi discutido”* (Entrevistado 4). *“Deveria ter sido discutido mais detalhadamente em uma oficina, seminário, workshop, com mais extensão e profundidade”* (Entrevistado 5). Enfatizam que a participação deveria ter sido bem mais ampla, envolvendo a *“comunidade, empresas que serão cobradas em algum momento, mas antes de cobrar tem que ter ampla divulgação”* (Entrevistado 10). O entrevistado refere-se ao fato de que as decisões contidas na Etapa C poderão interferir na atuação de empresas, o que solicitaria ampla divulgação na definição destes parâmetros.

Outra discussão frequente nas reuniões foi sobre a importância dos membros representarem efetivamente sua categoria. *“A questão da representação e representatividade... É aí que está o negócio, se não temos representatividade, e temos só representatividade própria, aí vai esvaziando... Temos culpa de não estar conseguindo fazer que o Comitê tenha atratividade, empolgue”* (Entrevistado 11), disse um dos membros. Nas reuniões plenárias, as falas indicaram que, com maior articulação, a representatividade poderia aumentar, e com isso, a participação das entidades e da sociedade em geral também.

#### d) Caracterizando as intervenções

Em relação aos debates que ocorrem nas reuniões, observou-se que eles tendem a restringir-se aos mesmos membros. Para os entrevistados, as manifestações predominantes apontam que a informação prévia afeta a participação, sendo uma decorrência do interesse do membro em conhecer, apossar-se da informação, ler, trocar com os pares, estudar, *“se vem municiado disso, pode participar... os mesmos que se manifestam são os que vão atrás e se apossam de informação! Muitos não falam porque não tem conhecimento”* (Entrevistado 6). Também mencionaram que a participação depende do apoio da instituição que representam.

Os membros que não participam é por falta de informação. Eles não ousam botar a cabeça de fora, ficam inseguros, não conhecem, não tem o domínio da questão, e deve ter dentro do Comitê os membros da primeira leva, lá de 1998, e esses evidentemente, como estão ligados mais de perto aos órgãos públicos com estas questões, tem mais domínio, tem mais conhecimento e então participam mais. Quem sabe, se manifesta, quem não sabe, fica na retaguarda (Entrevistado 6).

A participação também é determinada pela trajetória histórica dentro do CTA e pela profissão, elementos que determinam conhecimento de causa, além da inibição pessoal que exerce influência na decisão de se manifestar. Por outro lado, foi apontado que alguns estão pouco envolvidos: *“os interesses são de poucos, os membros tem que se manifestar mais... O poder legislativo... indústria... esporte, lazer e turismo... não vejo estas categorias debater (Entrevistado 7)”*. Outro entrave apresentado foi que os debates não geram deliberações efetivas: *“Não é uma democracia, porque nos poucos debates que teve não se observou alguma solução, porque debates incomodam... se vai para o próximo item... poucos falam e nada aconteceu, nada resolvido”* (Entrevistado 4).

Há o reconhecimento de que o debate é proporcionado a todos, mas o Comitê, assim como a sociedade, é heterogêneo; por isso, a discussão é entendida como saudável: *“Que bom que tem debate, porque um Comitê calado e mudo seria muito ruim... e tem ‘n’ comitês que são assim... não tem antagonismo, não tem debate, não tem outro olhar... o rio tem dois lados...”* (Entrevistado 5)

Alguns entendem que os debates, às vezes, estão concentrados em duas frentes opostas: empreendedores e ambientalistas; porém, deve prevalecer o bom senso e a articulação da presidência. *“A instituição está comprometida com a força econômica que comanda. Existe o embate de quem defende coisas boas e de quem defende certas coisas que eu não considero boas, porque elas são feitas em excesso, e tudo que é excesso, vira veneno”* (Entrevistado 8). Quando havia questões legalmente atribuídas ao Comitê para serem discutidas, as manifestações eram mais contundentes. Já no atual momento, os debates ocorrem, mas *“muito fora das atribuições, até porque não estamos com instrumentos para ter debates como deveria ter”* (Entrevistado 5).

Teve momentos (no passado) que eram fervorosos debates! As pessoas se pronunciavam, articulavam, pediam, botavam questão de ordem, definiam...

estavam sabendo qual seu papel e levando a leitura a um passo a frente (Entrevistado 5).

É complicado porque não há efetividade das coisas acontecendo, se nós tivéssemos que estar cumprindo nossas cinco ou seis atribuições, com os instrumentos, era bem outra história... não iam nem ser estes membros, iam ser representativos (Entrevistado 11).

Ao verificar se as pessoas que fazem intervenções nos debates estão informadas sobre os temas que estão discutindo, constatou-se que maioria dos entrevistados está informada. Alguns admitem que, as vezes, as informações não são em profundidade, especialmente, por não haver tempo para ler o material enviado. Neste caso, “*não há como discutir*”. “*Estar informado e estar embasado é diferente*” (Entrevistado 1). Outros destacaram que quem realiza intervenções está em parte informado, algumas vezes, porque recebeu o material e se propôs a ler, isto é, a informação depende da responsabilidade de cada membro. Foi apontado, também, que há pessoas cujas manifestações procuram “*enfraquecer*” os discursos de outros.

Às vezes a pessoa pode estar fazendo este papel, dizendo assim: ah se eu fizer um papel meio bobo aí no meio eu vou desconsiderar a outra fala, eu vou fortalecer outra fala, porque se uma fala não tem eco, dentro de um diálogo, dentro de um debate, ela se enfraquece por si só, falas se engrandecem quando tem eco, ninguém joga tênis sozinho.... Às vezes tem pessoas que eu tenho a impressão que elas estão lá para “melar” um pouquinho o bate-papo, porque eu jogo uma amenidade e com essa amenidade eu enfraqueço o teu diálogo, corto a tua expectativa, e aí tu murcha, isso intencionalmente, isso acontece, tem muitas pessoas engraçadinhas que fazem isso (Entrevistado 5).

Os entrevistados reconheceram que há no Comitê um grupo de membros que participa desde sua criação. Sendo assim, conhecem o Comitê em suas peculiaridades, o que facilita uma participação maior. Já os membros novos precisam inteirar-se para se pronunciarem. Também veio à tona a opinião de que existe acomodação por parte dos membros, o que o torna um local desinteressante e que com uma imagem negativa perante a sociedade:

Eu vejo os nossos membros todos muito acomodados... Meu Deus... Eu pra mim o Comitê... Quando eu estudava e li sobre o Comitê eu pensava: ‘*meu Deus que coisa interessante, que coisa grande, quem são estes membros, quem faz parte da discussão?*’. E eu agora estou dentro e muitas vezes tenho vergonha... Porque o Comitê era uma coisa assim óóó...uaaa... Agora, onde tu escuta o Comitê? Onde? (Entrevistado 4).

Algumas pessoas costumam estar informadas apenas sobre os temas que são de seu interesse, o que ocasiona uma visão unilateral da discussão, prejudicando-a. Refere um entrevistado que *“enquanto o ser humano não levantar a cabeça e olhar o entorno e pensar globalmente, a gente vai continuar com essas discussões medíocres. É a ignorância sobrepondo a informação: eu não conheço, mas também não quero conhecer”* (Entrevistado 9). Isso pode traduzir-se numa falsa sensação de que as pessoas estão informadas, pois, quando se trata de recursos hídricos e meio ambiente, um olhar sistêmico é indispensável para um debate que culmine em decisões para a coletividade.

Ao todo, 57,8% afirmaram que há formas de incentivo para a manifestação dos membros em relação aos temas discutidos; 21,6% não verificam este incentivo; e 21,6% não responderam ou não souberam avaliar. Entre aqueles que disseram que há este incentivo, citaram que a discussão é aberta, livre, espontânea; qualquer pessoa pode manifestar-se. Não se citou nenhuma medida específica ou sistemática para que isso ocorra, já que *“a todo momento tem-se o microfone a disposição da plenária”* (Entrevistado 7). Também foi enfatizado que o Comitê *“é um colegiado de representantes adultos e preparados. Tem rito, norma e espaço democrático”* (Entrevistado 11).

e) A ausência dos membros nas reuniões e as vagas a serem preenchidas.

Quanto às ausências nas reuniões, os entrevistados atribuem-nas à falta de comprometimento, de motivação, ao excesso de compromissos, a dificuldade de deslocamento, à distância e à falta de implantação da Etapa C.

As pessoas se cansaram de ir e só escutar e nada evoluir. Não rola, não anda... Está sempre parado no mesmo ponto... Nós estamos ainda para aprovar esta etapa... Não acontece... O que tem que tranca? Não sei... (Entrevistado 4).

Mas eu acho que o grande motivo é justamente a falta de motivação. Eu só participo se eu tenho um motivo, o motivo é interior, está dentro de mim, se eu não tenho consciência da situação, do problema que eu vou discutir, significa que eu não tenho conhecimento, se eu não tenho conhecimento significa que eu não estou bem informado. A pessoa só participa quando ela tem consciência, consciência significa conhecer o problema, conhecer o assunto, dominar o assunto e optar entre a motivação, a consciência e a ação. [...] Então acho que no fundo, no fundo falta essa motivação... (Entrevistado 6).



Outro entrevistado cita que considera a gestão muito centralizada, o que se reflete na participação. Afirma que, quando há distribuição de tarefas e atividades, constrói-se outra visão. Quando há muita centralização, as pessoas não se sentem parte daquilo, pois quem está fazendo é o outro. *“Agora, a partir do momento que eu vou lá, assino a presença, mas eu saio de lá com a minha tarefa que eu tenho que cumprir e resolver, eu me sinto envolvido, e aí dobra minha responsabilidade”* (Entrevistado 14).

Em relação às vagas no CTA, que não haviam sido preenchidas, foi apontado que não há informação suficiente entre as categorias e o público. *“Por que tu ter 120 Câmaras de Vereadores e não ter preenchido as vagas, chega a ser, inclusive para a Secretaria Executiva, um fiasco, mas sei que o trabalho de convite existe. Então, talvez falta informação pública de qualidade, de que isso é importante para gestores municipais”* (Entrevistado 12). Esse foi um tema bastante debatido nas reuniões e que surge também nos comentários dos questionários: o papel das Câmaras de Vereadores no CTA, que, na época da divisão das vagas, solicitou um grande número e, atualmente, percebe-se que sua participação tem deixado a desejar, o que os membros lamentam, pois são os *“legítimos representantes da sociedade”*.

A dificuldade de implantação da Etapa C e o não reconhecimento do Sistema de Recursos Hídricos pelo Estado são elementos que determinam o processo de *“esvaziamento”* do CTA, seja pela ausência dos membros nas reuniões, seja pelas vagas que não são preenchidas.

Os Comitês têm sido desafiados a continuar em funcionamento, uma vez que não estão cumprindo com o que deveria pela falta dos instrumentos, recursos, mecanismos, implantação da lei, os Comitês estão se reinventando... inventando coisas novas... puxam assuntos que tem a ver, mas que não é atribuição (Entrevistado 11).

Nós estamos num período de transição, de espera, de se fazer a etapa A e B, para a C, que está acontecendo a mais de 2 anos, está tendo um branco neste meio que está tirando um pouco o interesse das pessoas: esse é o principal motivo: não tem recurso para implantar a etapa C, ao menos para fazer o termo de referência etapa C, para daí poder começar a fazer as outras coisas (Entrevistado 12).

Pode-se verificar claramente nas reuniões que a falta de implantação da Etapa C obriga o CTA a *“buscar pautas”*, ou seja, abordar nas reuniões assuntos preponderantemente relacionados à formação dos membros, realizando, por

diversas ocasiões, os chamados “*nivelamentos*”, especialmente com os membros ingressantes. Um entrevistado que já não é mais membro do CTA demonstra preocupação: “às vezes eu pergunto para as pessoas: e aí? O que está acontecendo? Porque eu não consigo enxergar o que está acontecendo! E olha que eu estou procurando, tenho uma sintonia fina pra buscar isso lá no meio do barulho” (Entrevistado 5). E ressalta também o que emergiu de outros entrevistados, nos questionários e nas observações das reuniões:

O sistema tem que se fortalecer, ser implementado... a participação não acontece porque não há um reconhecimento. Quando acontece é porque as pessoas têm um conhecimento individual ou as entidades ainda apostam na pessoa. Ou assim, uma instituição disse anos atrás: fulano, fica lá, esquentando cadeira, marca presença, mas só isso, não te posiciona, esse é o papel que tu tem que fazer... Isso é incabível, é inconcebível! Porque não tem participação? Ou é um individual que não se sente estimulado, ou não há o reconhecimento do sistema pelas entidades, que acredito que é o principal (Entrevistado 5).

Um entrevistado enfatiza que a falta de reconhecimento do Estado traz a sensação de que as discussões realizadas e as decisões tomadas no CTA não “*mudam coisa nenhuma*”, o que desestimula as pessoas a participarem.

Tu não vê as coisas irem para frente... O Governo tomar decisões e implantar as coisas que tem que ser implantadas. Isso dá uma “menos valia” para quem votou. Isso te cansa, tu bater sempre na mesma tecla, é muito desgastante. Nenhum de nós está confortável em viver dizendo as mesmas coisas. Pra mim o que tá errado é o sistema, se o sistema funcionasse quando houvesse decisões, houvesse implantações dessas decisões eu acho que as pessoas seriam e estariam mais ativas, com mais vontade, com mais ânimo para ir às reuniões (Entrevistado 5).

Ser membro do Comitê é um compromisso que, às vezes, a pessoa ou a entidade não está disposta ou preparada para assumir. O CTA não teria que estar “*procurando*” por entidades que não querem participar. Constatou-se, também, que falta informação para as entidades e categorias quando da abertura de novas vagas.

Em relação às vagas que não foram supridas: falta de informação! Tem um vereador [...] ele gostaria muito de fazer parte só que não chega ao conhecimento das categorias que o Comitê está precisando de representantes, sabe... porque tá faltando informação! E a gente está cobrando que sejam mais informadas as coisas... quanto tempo eu estou cobrando que seja feita uma matéria para eu poder colocar no meu jornalzinho aqui, pode ser pequena a cidade, mas ao menos a população vai ler...que existe o Comitê, que ele cuida disso, que ele cuida daquilo...que o município representa, que tem outras categorias...não tem divulgação...quem é que sabe? As categorias estão sabendo que está precisando preencher as vagas? Te aposto que as categorias não estão sabendo! Os Legislativos...

[...] as pessoas não estão sabendo, não chegou ao legislativo do meu município que eles podem se inscrever, não chegou! (Entrevistado 4).

Alguns entrevistados sugeriram caminhos para avançar na questão do preenchimento das vagas, reconhecendo que o “marketing” do Comitê é muito fraco. Sugeriram apropriar-se de material de divulgação e de informação já disponíveis no site da ANA, evitando gastos com criação de novo material, como, também, procurar ampliar a participação das prefeituras para que aconteça uma ligação mais próxima com as pessoas.

Sobre a necessidade e possibilidade da participação das comunidades locais e não membros do comitê nas reuniões, a maioria dos entrevistados considerou interessante esta condução, pois cada membro da comunidade teria um interesse específico, o que envolveria a comunidade e haveria uma “cobrança” dos membros que representam as categorias. Também emergiu a questão de que há previsão regimental para esta situação: *“Tem no regimento esta questão de poder assistir: pode, é um espaço público. Votar claro que não, voto é para membro. Se pronunciar tem no regimento também, quando que pode, uma abertura para membros, de tantos minutos, isto está tudo regrado”* (Entrevistado 13).

Um entrevistado relatou que, para envolver a comunidade local, o contato realizado pela gestão do CTA ocorre por meio das Prefeituras: *“Para quem que vai convite para reunião e orientação que traga a comunidade, sempre: Prefeito, Presidente da Câmara de Vereadores e Presidente do Conselho Municipal do Meio Ambiente, sempre são convidados [...] A maioria nem vem, mas são comunicados, são motivados.* (Entrevistado 11)”. Entre os membros entrevistados, este foi o único relato que demonstrou ter conhecimento de como é o contato prévio com os municípios que receberão as reuniões do CTA, o que pode indicar que nem mesmo todos os membros têm clara esta informação.

Num tom de desnecessidade de que a comunidade local seja convidada, o membro enfatiza que a formação do Comitê já representa a comunidade: *“Ah, mas a comunidade não está envolvida... isso não concordo... porque os membros são a comunidade... OS MEMBROS SÃO A COMUNIDADE! A Instituição do Comitê é a comunidade! A divisão dos membros É A COMUNIDADE! É”* (Entrevistado 11). Caso não se esteja percebendo a comunidade ali representada, o entrevistado aponta ser

um problema de representatividade dos membros: “*porque estão mandando representante que não deviam mandar, porque este não está baixando na sua categoria*” (Entrevistado 11). Refere que os membros do Comitê teriam a responsabilidade de informar seus representados nos municípios, sobre a realização das reuniões.

Concorda-se parcialmente com a ideia, uma vez que o Comitê, sendo um colegiado de representantes, é mesmo a comunidade representada, até por ser considerado também “*Parlamento das Águas*”. Um parlamento precisa deixar claro para a sociedade os dias, horários e locais de reunião. Essa tarefa, que pode receber o auxílio dos membros, precisa ser executada pelo órgão de forma sistemática, abrangente e institucional. Além disso, é necessário ficar claro à sociedade que ela tem pleno direito de acompanhar as reuniões como ouvintes, além da possibilidade de manifestação. Ou seja, a participação da comunidade por meio dos membros não esgota a possibilidade de participação, sendo a transparência um elemento essencial nesse contexto.

A relação do Comitê com a sociedade foi considerada razoavelmente próxima por 56,7%. Já 40,5% disseram ser distante; 2,7% bastante próxima. A opção “*muito distante*” não foi assinalada. Apontam o fato de a sociedade participar mais da gestão dos recursos hídricos como uma ação decorrente da divulgação das ações do Comitê, convidando as comunidades a participarem das reuniões, ocupando as vagas não preenchidas, exercendo a representatividade por meio do apoio dos órgãos do Estado.

Primeiro a sociedade tem que querer e entender o quanto importante é o tema. Também com a divulgação dos trabalhos feitos pelo Comitê. A sociedade tem seus representantes e deles podem exigir suas atuações e posições (Respondente 7).

Maior evidência aos temas nas redes sociais, pesquisas, consultas, publicidade. Deve acontecer a representatividade (indicada, teórica): aquele membro que representa uma entidade, representa a todos e nesta condição deve retornar a este grupo e fazer a intermediação. O Comitê deve ter estrutura de comunicação e interação com a sociedade melhor adequada para que a informação chegue a sociedade (Respondente 3).

Acerca de algum incentivo para aumentar a participação das mulheres, jovens, indígenas e comunidades locais nas discussões do Comitê, 48,6% afirmam

que não há incentivo; 35,1% não têm conhecimento; 13,5% não responderam; e 2,7% informaram que há incentivo. Entre aqueles que disseram não haver este incentivo, justificaram suas respostas no sentido de que as entidades devem encarregar-se de incentivar estas participações, pois isso não caberia ao Comitê, uma vez que ele é aberto a toda a comunidade. Aqueles que responderam que não tem conhecimento enfatizam que o Comitê está aberto a todos que desejarem participar. Um dos membros afirmou que “*sempre teve representação feminina, bem como jovens*” (Respondente 10).

O Comitê representa apenas em parte a sociedade na questão das águas, observando-se o modo como hoje é a participação dos membros para 56,7%. Outros, 27%, afirmam que representa. Entendem que não representa 10,8%; já 5,4% não sabem ou não responderam. Aqueles que afirmaram que o Comitê representa em parte a sociedade acreditam que isso se deve à falta de estrutura para deliberar, à pouca repercussão na sociedade, à participação restrita das entidades eleitas, à participação variável, ao não preenchimento das vagas, à extensão da Bacia e ao grande número de municípios, o que prejudica a discussão das categorias com seus pares. Além disso, citaram a não aplicação das recomendações, como o enquadramento das Classes de Uso e a não criação das Agências de Bacias.

Para aqueles que entendem que o Comitê representa a sociedade, as respostas foram justificadas, na grande maioria, pela própria composição do Comitê, onde a sociedade já estaria representada. Também foi citado que, mesmo sem apoio do governo, os membros persistem há 15 anos. Um dos membros referiu que a sociedade está representada, “*basta ver a composição dos membros por setor*” (Respondente 4). Outro lembrou que “*o processo de indicação e eleição é aberto e democrático, a qualidade do membro tem que ser vigiada pela categoria/grupo*” (Respondente 2). Um terceiro lembrou que “*são pessoas abnegadas, mesmo sem recursos e apoio do governo continuam lá persistindo há 15 anos*”. Para aqueles que entendem que o Comitê não representa a sociedade, falta capacitação para os participantes, bem como, há escassez de representantes das Prefeituras e Câmara de Vereadores.

Por diversas vezes, nas reuniões, os membros referiam a baixa participação no sentido de frequência às reuniões. Como motivo da falta de interesse das entidades e da sociedade em geral pelo Comitê, alguns indicaram que as pessoas não participam porque “*não conhecem*” e porque “*as coisas não andam*”, são morosas.

Constatou-se que a participação das comunidades é muito frágil, por não haver divulgação local e também por haver abundância de água na região. Percebe-se que quem recebe os membros do CTA são os representantes municipais, cujos discursos demonstram não estarem a par do que ocorre no Comitê. Também atribuem a pouca participação à abundância de água ainda na região.

As comunidades ainda são pouco ativas, justamente por não terem essa questão do pertencimento a essa questão do recurso hídrico, é algo pra eles que ainda distante, não é algo como em São Paulo, que houve uma escassez, houve uma briga, as questões aqui ainda são parcimônias, a água é para todos em quantidade suficiente e o que nós estamos ao logo do tempo vendo é que a qualidade sim sofre interferência, mas esta interferência não está sendo sentida assim nas comunidades (Entrevistado 2).

Ao manifestarem os motivos pelos quais não há interesse na participação das comunidades, aponta-se que o “*marketing*” do Comitê é muito fraco; não há divulgação nem convite à comunidade; ou seja, não se desperta interesse e envolvimento da comunidade, já que muitos não conhecem a existência do Comitê, sua importância e influência na sociedade. Salientam que a participação da sociedade no Comitê depende muito das estratégias que o Comitê usar. Se quiser ser reconhecido, deve ser visto, anunciado, chamando a imprensa local, para que possa chegar nas pessoas. A comunidade em geral não compreende a importância das discussões que ocorrem no Comitê acerca dos recursos hídricos, pois ainda não há problemas de escassez. Também, os membros que representam as categorias não levam a informação para a comunidade. Outro fator apontado que prejudica a participação é o horário em que ocorrem as reuniões, que impede àqueles que trabalham e não conseguem sair do trabalho para participar.

Tudo vai da consciência, da divulgação, na medida em que tu chama e divulga, elas acabam participando. As pessoas no meio comunitário, de forma geral, elas estão só esperando alguém dizer: ‘Venha! Eu preciso da tua participação, eu preciso da tua opinião, eu preciso da tua mão’. [...] a questão é usar os meios, a comunicação, e chamar as pessoas para participação, isso que é o grande segredo da coisa: a divulgação (Entrevistado 10).

Talvez falte mobilização, falte uma articulação de convencimento sobre a importância que é os recursos hídricos [...] e se um dia a gente for lá, abrir a torneira e não tiver água, nós estamos preparados pra isso? E a qualidade da água? Isso faz me lembrar daquela pergunta: que água nós tínhamos? Que água nós temos? E que água nós queremos? Nós estamos preparados para responder estas 3 perguntas? [...] talvez a gente não tenha consciência disso... de deixar nossa propriedade e ir lá discutir isso no dia que o comitê está na nossa cidade (Entrevistado 14).

Outro ponto abordado foi que no passado, em certas ocasiões, a comunidade era chamada a participar, mas não tinham conhecimento de como participar, o que gerava constrangimentos. Pediam a palavra para tratar de questões locais que o Comitê não tinha competência naquele momento para tratar. Também houve relatos de pessoas da comunidade que quiseram manifestar-se e tiveram a palavra cortada por quem conduzia a reunião.

Em um determinado momento isso acontecia, se tentava estimular para que as pessoas participassem da reunião, que enxergasse o Comitê lá presente. A comunidade quando ia, não se identificava, não sabia o que estava acontecendo, não tem informação. Às vezes as pessoas queriam falar sobre o seu ponto, sua questão pontual e era um pouco constrangedor, gera um constrangimento muito claro, eu sei que para eles “a retirada da argila da margem do rio...”, isso ambientalmente afeta o município e tals... tem toda uma construção, uma discussão, [...] alguém vem para a reunião falar isso... aí tu tem que ter uma habilidade louca para compreender porque o cara está dizendo aquilo, não frustrar o cara, mas também não vai ser aquilo uma bandeira que nos vamos levar e vamos assinar embaixo, olha assina o Comitê um abaixo-assinado pedindo para acabar com a mineração aqui... não naquele momento, não dessa forma... então estas coisas são complicadas dessa participação da comunidade local (Entrevistado 5).

Algumas propostas foram trazidas para ampliar a participação das comunidades locais: uma comissão específica para planejar e divulgar as reuniões; transmissão *online* das reuniões; inclusão nos conteúdos programáticos dos cursos de graduação relacionados ao Meio Ambiente, o tema envolvendo o Comitê. Reconheceu-se, também, que, mesmo que a comunidade saiba da reunião, ela não participa por não conhecer, não ter um sentimento de pertencimento; por isso, acredita-se que, se as reuniões fossem mais regionalizadas, com a organização das comunidades por sub-bacias, haveria mais participação e engajamento.

O Comitê tem uma racionalidade, mas infelizmente há muita confusão nestes conceitos, a sociedade não consegue fazer a distinção, não consegue nem entender o que é. Então acho que a participação da sociedade está... acho até que nem dá pra falar em participação da sociedade... acho que ela é nula! Mas porque que ela é nula? Porque o Comitê também não usa estratégias de mobilizar as comunidades para isto, acho que uma estratégia que para mim é

a mais lógica que tem e que melhor funcionamento teria seria organizar as comunidades por sub-bacias (Entrevistado 6).

Uma das principais vantagens apontadas nesta sugestão de organização seria o fato de os cidadãos estarem debatendo algo que conhecem, revestido de significado, mas destaca o entrevistado que a direção do Comitê deveria ter tempo disponível para viabilizar esta organização por subcomitês.

Em linhas gerais se observou uma baixa participação em termos de manifestações dos membros nas reuniões, o que se pode caracterizar como uma participação passiva e centralizada na presidência. Os membros têm ciência e discutem esta baixa participação, que representa para eles ter quórum para as votações, além de destacarem a necessidade de os membros serem representativos. Atribuem a baixa participação externa no CTA ao desconhecimento da sociedade e à morosidade no atendimento de suas demandas pelo Estado, que não motiva as pessoas a participar.

### **5.2.7 Discussão parcial dos resultados**

Observou-se que a participação no CTA possui duas facetas: a participação interna no CTA, realizada pelos membros, especialmente, nas reuniões ordinárias por meio de manifestações, e, algumas vezes, por e-mail; e a participação externa, que se caracteriza por ser aquela realizada por membros da sociedade civil (não membros do CTA), no acompanhamento das reuniões, com possibilidade de manifestação.

Estes dois modos de participação sofrem influência de várias ordens, mas um fator sobressai: a relação do CTA com o Estado (RS), ou seja, o apoio/suporte recebido (ou não), e o reconhecimento/adoção/implantação de políticas do órgão estatal ao qual está vinculado, que vai determinar grande parte dos rumos da participação, tanto interna quanto externa. Outro ponto que se destaca nas análises são as ações sugeridas para qualificar este processo de participação, seja interna ou externa, de modo que se criou um item específico para organizá-las.





Figura 9: A participação no Comitê Taquari-Antas.  
 Fonte: Da autora.

Passa-se agora a analisar mais detalhadamente estes elementos que emergiram do estudo empírico.

### a) Participação dos membros do CTA

A participação interna no CTA especialmente no momento da realização das reuniões ordinárias revelou-se ser uma participação passiva e instrumental, (THEODORO, 2005), uma vez que muitos membros se fazem presente, porém não participam dos debates. Limitam-se a participar das votações, quando elas ocorrem, caracterizando-se como uma participação preponderantemente quantitativa, podendo ser chamada de semiparticipação ou mera representação.

Verificam-se diversos influenciadores deste modo de participação, destacando-se como principal a desmotivação dos membros pela falta de reconhecimento do Estado. O longo período das reuniões e seu atraso no início, além das dificuldades de deslocamento também influenciam o modo de participação. Além disso, os debates são considerados insuficientes e, quando ocorrem, são na parte final da reunião, o que causa desestímulo, pois, além da fadiga, acontece uma aceleração na condução da reunião, o que inibe as manifestações.

Também se constatou que a maior parte dos membros não se sente confortável em expor os problemas de sua categoria nas reuniões plenárias, por não

haver liberdade e espaço para que isso ocorra, estando os assuntos de pauta centrados na presidência. Observou-se que esta forma de condução não aproxima a sociedade e o Comitê para que possam solucionar seus conflitos, já que não promove uma integração expressiva entre os atores sociais (ALMEIDA E CERQUEIRA, 2010; PEREZ, 2006), quando a legislação e os documentos analisados dão conta de que a gestão hídrica deve ser descentralizada, como estabelece a Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997), o PlanNRH, (BRASIL, 2006) e a Lei Estadual nº 10.350/1994, (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Portanto, não se atende o previsto nos documentos.

Alguns membros manifestaram que procuram contribuir e sugerir, mesmo que a sua opinião não seja aceita. Esta constatação revela uma participação passiva, sem autoria, já que a opinião não é levada em conta e os problemas não são, então, discutidos abertamente em espaços plurais, oferecendo coautoria das decisões aos participantes (JACOBI, 2012; MACHADO, 2011, COSTA, BURSZTYN E NASCIMENTO, 2009).

A participação passiva também ocorre por não haver um ambiente favorável/propício/confortável para manifestações, já que se observou nas reuniões assim como foi relatada nas entrevistas algumas situações de constrangimento quando algum membro fala algo que não agrada a quem está conduzindo a reunião. Isto causa não só a inibição do membro envolvido, mas também dos demais, que passam a evitar se expor a situação semelhante.

Além disso, não há um incentivo específico/enfático para que ocorram manifestações em que os membros possam expressar suas opiniões. Os resultados dos questionários aplicados aos presidentes e vices dos Comitês do Rio Grande do Sul também apontaram que não existem ferramentas de estímulo à participação, como deveria ocorrer segundo Moreira (2010). Como preconiza a Agenda 21 (BRASIL, 1992) e o PlanNRH (BRASIL, 2006), a participação plena pressupõe a inclusão de todos os segmentos da sociedade, muitas vezes excluídos, como mulheres, negros, jovens, indígenas e as comunidades locais. No âmbito do Comitê Taquari-Antas não há incentivo específico para aumentar a participação destes segmentos.

Em relação às pautas das reuniões, verificou-se que estas poderiam ser mais objetivas, com foco nas atribuições do Comitê, já que não há exposição e discussão efetiva sobre os problemas da Bacia, que deveriam ser trazidos pelas categorias. Isso faz refletir sobre o modelo de gestão descentralizada proposto pela lei, que se considera adequado, mas que abarca complexidades, como a interveniência de outros fatores no processo participativo, de caráter político, econômico e cultural, o que requer a predisposição dos dirigentes de compor espaços públicos e plurais, com discussões abertas e transparentes (JACOBI, 2003, 2012), o que parece não ocorrer no CTA.

Quando nas reuniões há alguma consulta, esta é conduzida de maneira acelerada, dando a entender que não se deseja debate. Este modo de condução que não favorece a participação e a manifestação provocou a impressão de ser intencional<sup>77</sup>, para que o assunto não seja problematizado na sua complexidade (MAYER, 2016).

Estas constatações apontam que as reuniões plenárias do CTA não têm se constituído num espaço institucional de expressão ampla onde ocorram processos de vivência com sentido e significado (GOHN, 2008; DUFOUR, 2016), já que o processo participativo demanda tempo e disponibilidade e é papel do Estado - neste caso o Comitê compreendido como órgão estatal - criar, oportunizar e incentivar a participação, com capacidade de intervenção como apontam a Agenda 21 (BRASIL, 1992) e a Diretiva Quadro da Água (UE, 2010), WALDMAN, (2003) e MOREIRA, (2010).

Os modos de participar no CTA também são influenciados pela trajetória percorrida pelos seus membros e sua profissão, pois determinam conhecimento de causa que facilita manifestações. Apurou-se que quanto mais tempo de atuação no Comitê, maiores são as possibilidades de participação no sentido de manifestações, tendo em vista o acúmulo de informações que possuem, pois com informação, o cidadão participa e tem a possibilidade de interferir nos debates de formulação, execução e fiscalização (OLIVEIRA, 2010), coadunando-se esta constatação com a ideia defendida de relação de interdependência entre informação e participação.

---

<sup>77</sup> Esta impressão merece aprofundamento e abre a possibilidade de investigações futuras.

Há de se ter cuidado, no entanto, para que não seja estimulada a vitaliciedade nos cargos. Apesar de se compreender que o maior tempo de atuação no Comitê possa auxiliar nos processos de participação, a renovação dos membros também é saudável por romper com algumas representações que talvez estejam desgastadas ou viciadas e abrir a oportunidade para novos olhares e novas dinâmicas sobre o processo.

É preciso haver informações disponíveis aos membros, pois a partir daí motiva-se a participação, a frequência nas reuniões, a sensibilização, e, conseqüentemente, a possibilidade de engajamento. Também os resultados dos questionários dos Presidentes e Vice-presidentes dos Comitês gaúchos apontaram neste sentido.

A atuação responsável do membro (e da sua entidade e categoria) revela-se como elemento-chave para que o processo de participação seja efetivo. A representatividade melhora através do diálogo permanente com a categoria, apresentando, nas intervenções, as ideias do grupo, e não posicionamentos individuais. Além disso, solicita-se que os membros tenham postura proativa e consciente, buscando aprofundar/inteirar-se de assuntos discutidos no Comitê, de forma a assegurar uma participação mais qualificada.

## **b) Participação da sociedade no CTA**

Os modos de participação do público externo foi um tema que emergiu de modo intenso no Estudo de Caso, já que se observou que a relação do CTA com a sociedade (não membros) carece de aprimoramento. No período em que se realizaram as observações diretas nas reuniões (julho/2014 a dezembro/2015), verificou-se que a participação da sociedade foi mínima, fato corroborado pelos dados coletados por meio dos questionários, entrevistas e na consulta aos gestores dos Comitês gaúchos.

Considerada frágil, a participação da sociedade sofre a interveniência de diversos fatores. Um dos principais é que o cidadão não conhece o Comitê, pois falta informação e divulgação das ações e das reuniões. Portanto, desconhecem sua

importância e influência na vida das pessoas. Também o horário em que as reuniões ocorrem não favorece a participação (dias úteis, geralmente manhãs de sexta-feira). Além disso, a sociedade não sofre com a escassez de água na região, o que não provoca preocupação nas pessoas, refletindo-se no pouco interesse pelo tema hídrico.

Houve relatos do CTA ter buscado, no passado, aumentar as participações das comunidades nas reuniões, mas constatou-se que as pessoas vinham sem informação prévia daquilo que estava ocorrendo, não sabiam quais eram os procedimentos e os assuntos que são de competência de um Comitê, causando, muitas vezes, situações de constrangimentos. Neste sentido, percebe-se que há necessidade de dar transparência pública aos atos, procedimentos e assuntos do Comitê para estimular a participação da sociedade<sup>78</sup>.

A fragilidade da participação da sociedade no âmbito do CTA também pode ser constatada ao se verificar que no período observado não se preencheram todas as vagas destinadas aos membros, segundo apurado no estudo de caso. Esta situação demonstra falta de interesse das pessoas e das entidades, devido aos entraves burocráticos por parte do governo do Estado. Outro aspecto é que não há informações eficazes para a sociedade quando da abertura das vagas, o que também é um empecilho para o preenchimento das mesmas.

O modo de atuação do membro também interfere na relação do CTA com a sociedade, pois se for representativo, com diálogo permanente com sua categoria, possibilitará, por meio de sua representatividade, a participação daqueles que representa, sendo um agente de informação. Mas é preciso avançar, fazendo com que o cidadão, não restrito apenas aos membros do CTA, compreenda que não é somente um titular de direitos, pois a democracia requer a consciência de que é detentor de deveres perante a coletividade, contribuindo com uma parcela de esforço para a concretização de seus direitos, envolvendo-se, disponibilizando

---

<sup>78</sup> Os procedimentos para manifestação nas reuniões estão descritos no Regimento Interno do Comitê, documento disponibilizado em um Anexo da Resolução 57 do CRH, art. 18, § 4º Nos assuntos gerais deverá ser reservado espaço de até 15 minutos para a TRIBUNA LIVRE, assegurada a sua utilização para pessoas que, não tendo assento no Comitê, queiram versar sobre assunto de interesse da bacia.

tempo, buscando informar-se, aprofundar-se, o que requer também uma mudança de paradigma e de comportamento (JACOBI, 2012; TURATTI, 2010).

Embora alguns membros tenham manifestado opiniões no sentido de que não há necessidade de promover a participação das comunidades locais, a Declaração do Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (BRASIL, 1992) não deixa dúvidas: “*O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados no nível pertinente*”. Para se efetivar a cidadania ambiental, a participação deve ocorrer em três frentes: atuação individual, da sociedade e do Estado que deve oportunizar aos cidadãos a capacidade de intervenção (WALDMAN, 2003). Assim, promove-se a gestão descentralizada prevista na legislação nacional e estadual.

Resta evidente o reconhecimento legal da necessidade de participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais como dispõe o Acordo-Quadro do Mercosul (MERCOSUL, 2001). O direito à informação é considerado direito fundamental pela CF/1988 (BRASIL, 1988), que inclusive prevê vários instrumentos à disposição dos cidadãos na tutela do meio ambiente. Também a Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997) traz como fundamento a necessidade de realizar a gestão dos recursos hídricos baseada na participação da comunidade, bem como, a CE/1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989) traz a participação como princípio e a Lei Estadual nº 10.350/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1989) enfatiza que esta participação comunitária se dará por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A participação comunitária defendida aqui é a realizada pela comunidade local, além dos membros do Comitê. Entende-se que, por ser considerado o *parlamento das águas*, as possibilidades de manifestação no CTA são regimentais, porém, se defende que o cidadão possa acompanhar os debates realizados por meio do acesso à informação, o que possibilitará uma participação qualificada de membros e não membros. Uma participação ativa da população pode até mesmo influenciar os membros com poder de voto ou colocar em xeque suas deliberações. As formas de influenciar e de conduzir os processos democráticos vão além do voto.

Assim como ocorre nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas, Câmara e Senado Federal, o interessado tem o direito de acompanhar a representação feita por seu representante, sua entidade ou categoria e, assim, saberá a quem se dirigir caso tenha alguma demanda ou solicitação. Percebeu-se uma intencionalidade (velada) por parte de alguns membros de que as pessoas não saibam das reuniões e também não estejam presentes, ou seja, a impressão é que quanto menos o Comitê for visto, melhor, quanto mais desconhecido, melhor. A maior parte dos membros entende ser salutar a participação das comunidades locais, mas algumas pessoas buscam inibi-la para não perder poder, *“ou ela acha que esse poder causa uma insegurança e ela quer ficar muito dona do campinho”*. Assim, seus interesses de uso de água são contemplados, enquanto os das categorias inibidas são preteridos.

Para além de uma preocupação em motivar a sociedade em participar, há uma preocupação em evitar participações da sociedade para evitar aborrecimentos<sup>79</sup>. No dizer de Bobbio (1992), o desafio não é mais fundamentar os direitos, entre eles a concretude da democracia, mas, sim, protegê-los e torná-los eficazes, incluindo-se aqui a participação.

O estudo de caso confirma que a relação do Comitê com a sociedade é distante, solicitando estratégias para que a participação se amplie de modo qualificado, o que requer que o cidadão conheça seu papel neste contexto e se sinta motivado, engajado a participar. Para isso, observa-se uma estreita relação com a necessidade de informação e também de uma representação e empoderamento efetivo de todos os membros e da sociedade.

A participação da sociedade também demonstra uma interdependência com as possibilidades de infraestrutura que o Estado disponibiliza ao CTA, uma vez que muitas medidas que estimulam a participação social dependem de ação estatal, o que aponta para a necessidade de a sociedade estar consciente e os cidadãos capacitados a cobrar do Estado suas atribuições, o que solicita uma postura proativa do cidadão, que não deve permanecer na mera condição de beneficiário, exigindo o

---

<sup>79</sup> Esta foi uma percepção que merece estudos complementares e aprofundamento futuro, não se constituindo objeto principal deste estudo.

exercício da cidadania vigilante (WALDMAN, 2003; TURATTI, 2010; LAPIERRE, 2003).

### **c) Estado x CTA**

Evidenciou-se que a relação do CTA com o Estado tem forte influência nos modos de participação no Comitê, seja por meio dos membros (participação interna), seja da sociedade externa.

O Comitê, por ser uma ramificação do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, ligado ao DRH/RS, (e este a SEMA/RS), sofre influências das escolhas estatais. É de conhecimento público que o Estado gaúcho enfrenta uma crise financeira, que tem reflexos na implantação de ações no âmbito da gestão dos recursos hídricos, por limitações orçamentárias. Estes dois elementos - escolhas políticas e restrição orçamentária – exercem grande influência na determinação dos modos de participação do CTA pelos motivos que vieram à tona fortemente no estudo de caso.

A não implantação da Etapa C do Plano de Bacia tem acarretado interrupção na sequência dos trabalhos do CTA, revelando-se como um fator determinante de desmotivação na participação dos membros, que inúmeras vezes relataram esta insatisfação. A dificuldade de implantação da Etapa C<sup>80</sup> prejudica diretamente os trabalhos do CTA, já que, sem assuntos para deliberar, ele se enfraquece, quase perdendo sua razão de existir. Isto só não ocorre em virtude da persistência e da dedicação de membros que ainda acreditam e não se retiram diante de um contexto tão desfavorável e desestimulante.

A morosidade na renovação do Convênio entre a Universidade de Caxias do Sul e o Estado fez com que o CTA permanecesse por um longo período sem os trabalhos da Secretaria Executiva (realizados de forma voluntária pela UCS), e sem a administração de seu site (que esteve fora do ar entre 2014 e 2016). Isto se soma

---

<sup>80</sup> Segundo informações recebidas do Estado do Rio Grande do Sul, e repassadas aos membros do CTA em reunião, faltam recursos para implantar a Etapa C, que depende de contratação de empresa para realização de estudos técnicos, o que demanda processo licitatório que já tem sua morosidade natural.



à desmotivação pelo não andamento da Etapa C, causando descrença e “*esvaziamento*”.

Neste contexto, há prejuízo ao processo participativo, uma vez que a participação plena ocorre quando revestida de poderes deliberativos onde ocorra o diálogo entre saberes, exigindo informações básicas e adequadas para dar condições de discernimento, sob pena de possibilidade de manipulação (MAYER, (2016); PlanNRH, (BRASIL, 2006); DQA (UE, 2010); REIS E COSTA; GENTILLI, 2005).

Estes entraves burocráticos e a morosidade dos processos provocam um sentimento de descrença e desestimulam a participação tanto da sociedade como dos membros. Diante desta situação, é possível concluir que não há um reconhecimento por parte do Estado, do Sistema de Recursos Hídricos e da importância dos Comitês, uma vez que não são implantadas as políticas necessárias. Isto gera desânimo, já que a participação não acontece sem reconhecimento. Este reconhecimento vai além de questões orçamentárias, pois se percebeu a ausência da participação de representantes do Estado nas reuniões do Comitê. O Estado ainda não legitimou os Comitês de Bacia como fórum legítimo da sociedade. Esta é a questão. E isto afeta a circulação de informação (falta estrutura) e o caráter do processo participativo (desestimula).

Este cenário vem freando a participação no Comitê, agravado pela questão de que a sociedade depende, em parte, das ferramentas de acesso e estímulo que devem ser criadas pelo Estado (REIS E COSTA). No estudo de caso observou-se também o que já fora constatado por Frank (2010), em pesquisa semelhante sobre a questão dos recursos hídricos: avanços lentos e a existência de um vácuo entre a intenção e a aplicação da política de recursos hídricos. O sistema legal que se apresenta é completo, coerente, lógico, justo, porém, carece de efetividade.

Apesar das pretensões igualitárias contidas na CF/1988, ainda há a carência de espaços institucionalizados que permitam uma expressão ampla do pluralismo e do dissenso, mesmo que com previsões constitucionais do direito à participação. Não está sendo possível concretizar estas pretensões, prevalecendo uma estrutura de exercício de poder centralizada, verticalizada e hierárquica (DUFOR, 2016), como

emergiu no estudo de caso. Veio à tona também que as ações governamentais desde a criação dos Comitês têm sido problemáticas e ausentes, apontado como um forte fator de desestímulo à participação pois não se garante a eficácia das ações para que tenham a necessária continuidade, independentemente dos momentos políticos local e regional (MOREIRA, 2010), como ocorre no modelo francês que inspirou o brasileiro.

A falta de reconhecimento dos Comitês está ligada à falta de recursos financeiros e passa também por escolhas políticas, entre outras, de ordens diversas. Pode-se concluir que a relação de distanciamento e descaso do Estado com o CTA é um dos fatores que enfraquece a participação social, pois o Comitê não tem nem mesmo o que deliberar, portanto não há porque solicitar uma participação maior, eis que isso depende em grande parcela, de medidas estatais, essencialmente neste momento: a licitação para a escolha da empresa que elaborará a Etapa C e a criação das Agências de Bacias que permitiria que o sistema fosse autogerido, sem depender de vontades ou momentos políticos.

Talvez fosse o momento – desse vazio institucional e regimental, vez que não existe formalmente sobre o que deliberar – para se pensar sobre as sugestões apontadas pelos membros para aperfeiçoar os processos de informação e de participação tanto interna quanto externamente.

#### **d) Ações para qualificar a participação**

No decorrer do estudo de caso os membros do Comitê apresentaram algumas estratégias interessantes que objetivam aprimorar a participação de modo geral no CTA. Dentre elas, destaca-se a necessidade de o próprio Comitê repensar possibilidades de ações a serem adotadas para aumentar e qualificar a participação, tanto externa quanto interna. Sinteticamente, sugeriu-se a criação de comissão para planejar e divulgar as reuniões ordinárias; transmissão *online* das reuniões e disponibilização de vídeos para consulta posterior; sugerir às Universidades que incluam nos conteúdos programáticos dos cursos de graduação relacionados ao meio ambiente o tema “*Comitê de Bacia*”; criar formas de divulgação sobre a importância do CTA, verificando materiais já existentes no site da ANA; criação de

Subcomitês com discussões regionalizadas em que os atores locais estariam mais sensibilizados; expor as listas de presenças em cada reunião para autocrítica dos membros; discutir modos de sensibilização de gestores e legislativos municipais, e categorias que compõem o CTA.

Estas sugestões representam uma valorização do espaço do CTA como *locus* privilegiado para a participação, pois pode gerar um sentimento de pertencimento aos cidadãos (ALMEIDA e CERQUEIRA, 2010; MAYER, 2016). Dessa forma, poderia haver mais participação e engajamento, fomentando a vivência com significado, tornando os partícipes protagonistas de sua história (GOHN, 2008).

De modo conclusivo, apurou-se que há um reconhecimento da importância da participação local para a maioria, porém é necessário que seja dada voz ativa a estas pessoas, como forma de fortalecer a democracia, como preconizado no Relatório Final da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1991). Cabe ressaltar que algumas sugestões, para que possam ser implementadas, dependem de movimentos e ações de diversos atores: membros do Comitê, gestores, secretaria executiva e governo estadual para que possam ser implantadas, uma vez que algumas dependem de recursos financeiros e políticos. Porém, dependem essencialmente do desejo de fazer.

Uma conclusão preliminar da categoria da participação, evidencia que ela é mais complexa e multifatorial do que inicialmente se apresentava, bem como que a informação é pressuposto para a participação, o que se relaciona com a hipótese “b” deste trabalho. Após o estudo de caso e a triangulação teórica e legal, observaram-se forças importantes que atuam nos dois principais modos da participação no âmbito do CTA, tanto interna quanto externamente.

A participação que ocorre no âmbito interno do CTA revelou-se ser passiva e instrumental, tendo como elementos influenciadores o fato de o Estado não reconhecer os CBH e a falta de conforto e incentivo em se pronunciar nas reuniões e suas conduções aceleradas em momentos de debates. Estas constatações inibem discussões profundas sobre temas importantes, deixando transparecer que pode ser um *modus operandi* intencional para que não ocorram manifestações/participações. Além disso, a informação foi apontada como pré-requisito para que se possa

participar, tanto que o tempo de atuação no CTA determina uma participação mais ativa a partir do conhecimento prévio do membro.

Em relação à participação da sociedade no CTA, verificou-se que ela é quase inexistente, tendo como determinante também o papel do Estado nesta relação. A sociedade não participa porque não conhece, e não conhece, pois lhe faltam informação das ações e reuniões do CTA. Além disso, de modo geral, não há uma preocupação com o tema da água uma vez que não há escassez na Bacia.

A pouca participação da sociedade também se reflete na falta de preenchimento das vagas do CTA. Observou-se certa intencionalidade velada no CTA de não querer que a sociedade se aproxime do CTA, talvez porque isso possa gerar discussões e posicionamentos que não se quer provocar. Cabe frisar que há também um elemento-chave na participação: a responsabilidade individual, seja do membro do CTA, em ser representativo e proativo, seja do cidadão, que precisa compreender seu papel e sua responsabilidade neste contexto; em qualquer caso trata-se de algo complexo, pois demanda mudanças culturais e comportamentais.

A relação existente entre o Estado e o CTA determina a natureza da participação que ocorre, como se observa na Figura 10. Esta é fortemente influenciada pelas escolhas políticas e restrições orçamentárias no Estado do RS. A não implantação da Etapa C, (sua demora e suspensão do processo licitatório da empresa que elaborará o termo de referência) e a morosidade na renovação do Convênio da Universidade com o Comitê (que ficou longo período sem receber verbas para manutenção da Secretaria Executiva e Site no CTA), causaram a interrupção dos trabalhos do CTA, que veio realizando reuniões preponderantemente de formação, pois não havia sobre o que deliberar.

Isso trouxe um grande sentimento de desmotivação e esvaziamento, pois, não havendo o que decidir, não há o que fazer dentro das atribuições formais, o que permite concluir que o Estado do Rio Grande do Sul não reconhece o Sistema de Recursos Hídricos, o que, junto com os demais fatores apontados, causa o afastamento e a fraca participação dos membros e da sociedade em geral do CTA.

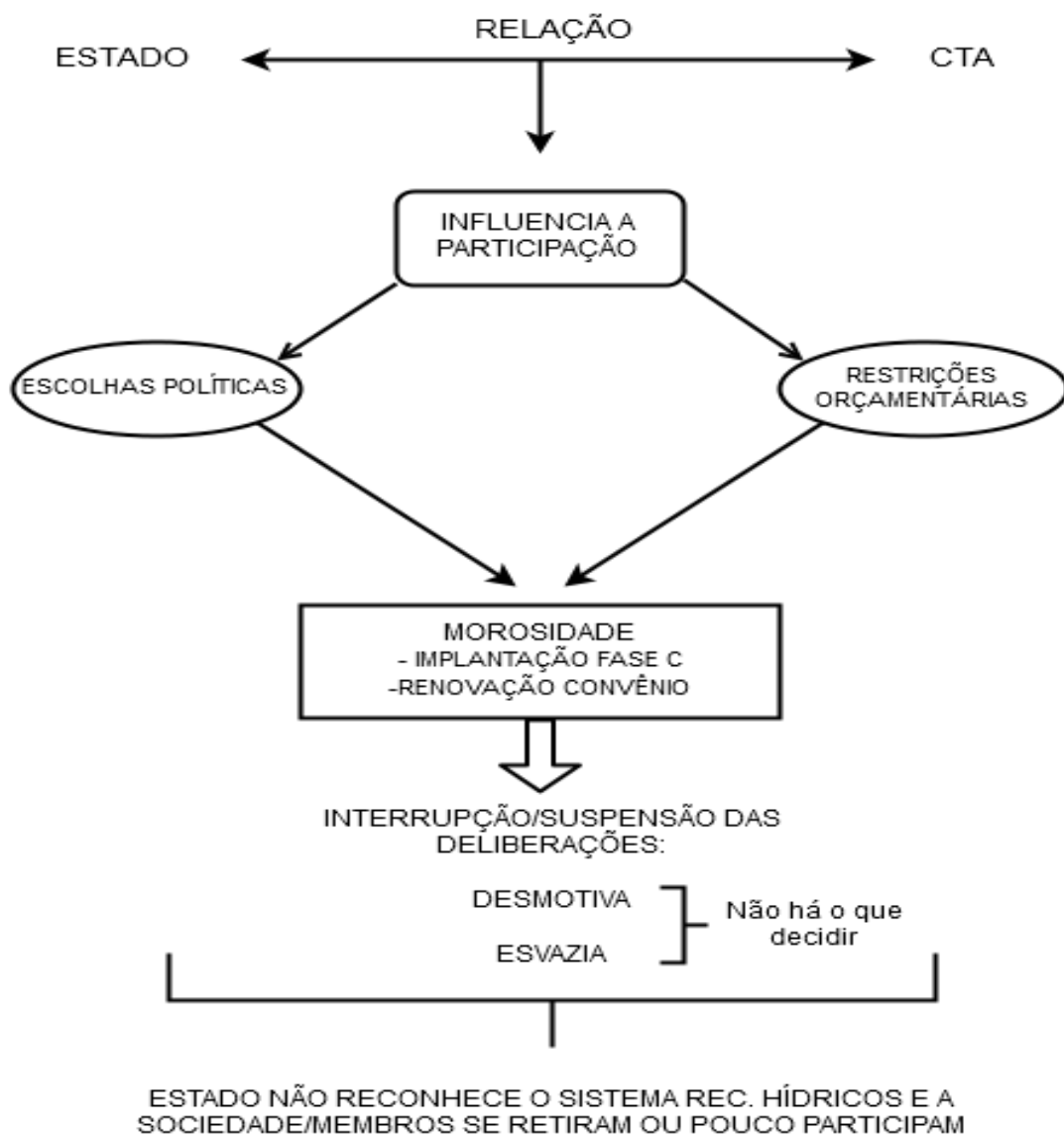


Figura 10: Influência das ações ou omissões do Estado do Rio Grande do Sul na participação do CTA  
 Fonte: Da autora

As ações listadas para qualificar a participação podem contribuir, sobremaneira, eis que algumas são específicas para melhorar a participação interna, outras, a externa. Mas o que se destaca é que a grande maioria delas pode ocorrer independentemente de ações estatais. São ações simples, que dependem dos seus gestores e do seu querer fazer. Um interessante e completo arcabouço legal está posto. O desafio que se coloca é garantir que esses direitos se efetivem, não apenas para cumprir formalidades, tentando revestir atos autoritários com uma roupagem democrática e participativa, mas que realmente instrumentos e mecanismos sejam implantados e que proporcionem uma participação cidadã, informada, o que é

importante especialmente quando ocorrem conflitos, a terceira categoria de análise, tema do próximo subcapítulo.

### **5.3 Gestão de conflitos**

A gestão de conflitos é tema de estudo contemporâneo. Entende-se o conflito como algo inerente à vida em sociedade. A tarefa de encerrar um conflito tem se revelado deveras complexa; por isso, os teóricos preferem utilizar a expressão “*gestão de conflitos*”, pois propõem-se alternativas de gerir a situação.

No presente subcapítulo, assim como nos demais, faz-se um estudo conceitual de conflito, envolvendo gestão de conflito, conflito ambiental e hídrico e resolução de conflitos hídricos. A seguir, traça-se um panorama estadual dos conflitos relacionados à água no RS. Na sequência, apresentam-se os resultados obtidos no estudo de caso, no âmbito do CTA, que foi realizado por meio da aplicação de questionários, observação das reuniões e entrevistas. Por fim, apresentam-se as discussões parciais dos resultados referentes ao subcapítulo, fazendo a triangulação com o contexto teórico e legal.

#### **5.3.1 Aspectos conceituais**

O estudo do diagnóstico na gestão de conflitos tem ocupado um lugar cada vez maior na academia, como objeto da ciência política. A expressão “*conflitos*” pode assumir diversos significados, se for pensada nas diferentes possibilidades de ocorrências.

Redorta (apud Soares, 2010) salienta a abrangência do termo e sugere uma nova ciência, a “*conflitologia*”. Ele classifica 15 tipos de conflitos, que podem variar de acordo com o tempo e o contexto: conflito de recursos escassos, de poder, de autoestima, de valores, estrutural, de identidade, normativo, de expectativas, de inadaptação, de interesses, atributivo, de relações pessoais, de inibição e de legitimação.

De modo amplo, pode-se partir do conflito social que, para Flores (2009), se converteu num campo de conhecimento e de intervenção privilegiado para acadêmicos, tomadores de decisão e ativistas. Discutir e pensar sobre como gerir os conflitos se traduz numa necessidade de compreender que eles ocorrem em modelos diversos e bem-sucedidos, para que, a partir daí, se possa pensar em novos modelos, ou no aprimoramento dos já existentes.

Um conceito interessante é desenvolvido na abordagem dos chamados “*stakeholders*”, denominados por Flores (2009), como sendo os atores individuais ou coletivos (grupos, instituições, atores sociais), que têm interesse num tipo de recurso e podem influenciar ou serem influenciados por um problema<sup>81</sup>, influenciando assim decisões a respeito da abordagem do problema.

O conceito de “*stakeholders*” foi aplicado pela primeira vez no governo de Margareth Thatcher (Inglaterra), como parte de sua estratégia de “*capitalismo popular*”. Uma sociedade stakeholders se baseia na “*articulação dos interesses dos indivíduos, de forma consensual, assumindo o princípio neoliberal básico de que os indivíduos devem depender de si mesmos em vez do Estado, pois a vida política e econômica é (ou deveria ser) um tema de liberdade e iniciativa*” (FLORES, 2009, p. 15).

Na abordagem dos stakeholders para a construção de consensos, entende-se que diversos atores intervêm num fato de interesse comum, considerando-se que são atores iguais, com os mesmos direitos e deveres, que atuam para solucionar um problema, e, para isso, buscam elementos de consenso. Para ter êxito na construção do consenso, é necessário desenvolver habilidades, como a capacidade de conciliação, de mediação e de facilitação de acordos, sendo o papel do “*facilitador*” do processo fundamental, como ator neutro (FLORES, 2009).

Um exemplo de abordagem dos stakeholders citado pelo autor é a Escola de Harvard, conhecida como a “*arte de negociar sem ceder*”, que considera a negociação um processo comunicativo de ida e volta, “*para alcançar um acordo entre duas partes, que, embora compartilhem alguns interesses, possuem outros que se opõem entre si*” (FLORES, 2009, p. 16). Esta negociação busca promover

---

<sup>81</sup> Que pode ser a gestão dos recursos hídricos.

uma posição intermediária entre a negociação branda, que busca evitar o conflito a todo custo, fazendo concessões; e a negociação dura, que adota as situações mais extremas até o final como garantia de vitória. Este mecanismo possui três critérios para julgar as negociações: *“deve levar a um acordo sábio e prudente; deve ser eficiente; deve melhorar ou, ao menos, não prejudicar a relação existente entre as partes”* (FLORES, 2009, p. 17).

Para que se obtenha o consenso, o autor sugere que se aplique a razão comunicativa denominada de *“força do melhor argumento”*, pois assegura que todos os envolvidos tomem parte da busca da verdade e ninguém coage o outro, exceto a força do melhor argumento. Explica que a racionalidade comunicativa é assegurada quando os participantes, em um dado discurso, respeitam o que chama de requisitos processológicos: generalidade (nenhuma parte afetada deve ser excluída do discurso); autonomia (todos os participantes devem ter igual possibilidade de apresentar ideias e criticar); assumir a função ideal; neutralidade do poder (as diferenças de poder entre os participantes devem ser neutralizadas, de modo que não tenham efeito na criação dos consensos); transparência (os participantes devem explicar abertamente seus objetivos e intenções).

Para que se possa aplicar estes princípios, é necessário que haja tempo destinado ao debate, o que se revela um desafio quando se pensa em gestão de recursos hídricos e reuniões de Comitês de Bacias Hidrográficas. Trata-se de um modelo interessante de como deveria ser, que parece estar distante do que vem ocorrendo nos conflitos presenciados nas reuniões do Comitê Taquari-Antas, que, na maioria das vezes, abordaram de modo superficial os temas, em função da falta de tempo para o debate.

Besen e Bellenzani (2013) afirmam que os conflitos são parte do processo de viver, sempre presentes nas relações humanas e uma oportunidade de identificar problemas e de resolver questões relevantes para as partes interessadas. Para os autores, o conflito implica desacordo inicial e posterior confrontação. Já para Granja (2012), ele *“permeia as relações humanas em todas as sociedades, sendo importante interpretá-lo como parte de um processo de viver, e uma oportunidade de identificar problemas e resolver questões relevantes para as partes interessadas”* (GRANJA, 2012, p. 38).



Para a autora, é necessário entender o conflito como um processo que envolve diferentes visões de mundo, muitas vezes, incompatíveis; por isso, sua resolução não ocorre imediatamente, mas pode ocorrer através de um processo de mediação, que pressupõe diálogo entre os agentes, para que as partes expressem seus interesses convergentes ou divergentes. Em outras palavras, é necessário diálogo, voz, comunicação, discurso e argumentos lógicos e racionais na interlocução. *“A mediação e a negociação de conflitos pressupõem uma mudança de postura, de uma situação de debate para uma postura de diálogo, para que se possa chegar a acordos que atendam às necessidades das partes envolvidas”* (GRANJA, 2012, p.42).

A autora entende o conflito como construção social. Cada indivíduo tem a sua maneira de compreendê-lo, no que incide sua história de vida, conhecimento e fatores que ele vivencia, bem como, sua visão do conflito. Como aspecto negativo, o conflito pode ser uma patologia social; já no aspecto positivo, o conflito é parte da vida social.

Não há somente uma única motivação para o surgimento de conflitos. Ou seja, as motivações, geralmente, são diversas, como, por exemplo, entendimentos diferenciados a respeito de alguma situação, divergência em relação aos encaminhamentos, disputas de interesses, divergências nos valores morais, desigualdade de poder, diferentes concepções de vida, entre outros (GRANJA, 2012). Segundo a autora, a má comunicação também é causa de conflitos, pois, muitas vezes, os envolvidos não conseguem expor-se de forma adequada e articulada, ou nem todas as partes têm voz. Há quem não consegue expressar suas necessidades, demandas e interesses, devido a desigualdades de poder, que podem influenciar e até gerar uma situação de conflito.

A autora apresenta diferentes formas de lidar com conflitos, que seriam mecanismos alternativos de resolução: a) *Negociação*: forma de as partes tentarem chegar sozinhas à decisão conjunta em assuntos de interesse mútuo; participam as partes interessadas e seus representantes e as decisões são tomadas pelas partes. b) *Mediação*: é mais complexa que a negociação, pois requer a atuação de um terceiro indivíduo *“neutro”*, que pode ser uma instituição, uma pessoa ou grupo

(mediador/facilitador), que investigará a fundo os problemas reais e ajudará a criar e a avaliar as opções de soluções com critérios científicos, assegurando assim aos mediados que o acordo resultante seja justo, equitativo e duradouro, observando-se o relacionamento existente entre eles e o encontro de um caminho de respeito e cooperação no tratamento das suas diferenças. c) Arbitragem<sup>82</sup>: Uma forma de resolução de conflitos na área privada, em que as partes litigantes, de comum acordo e no pleno e livre exercício da vontade, escolhem uma ou mais pessoas, denominadas árbitros, para resolver a questão, submetendo-se à decisão final dada pelo árbitro.

A função do árbitro nomeado será a de conduzir um processo arbitral, semelhante ao processo judicial, porém muito mais rápido, informal, de baixo custo e onde a decisão deverá ser dada por pessoa especialista na matéria-objeto da controvérsia. Na arbitragem, pode-se escolher diretamente esses especialistas. O árbitro é, sobretudo, um conhecedor técnico da sua área. A arbitragem é uma opção mais adequada a litígios eminentemente técnicos (GRANJA, 2012, p. 16).

A autora, ao retomar a ideia de negociação, define-a como a construção das melhores alternativas para cada um dos interlocutores, implicando na eventual conciliação de interesses, muitas vezes, conflitantes. Nessa construção, ocorre a interação de saberes referentes ao que será negociado, traduzindo-se numa prática de alocações de decisões.

Os modelos de negociação existentes são diversos. Alguns centram-se, primordialmente, nas relações entre as partes, ou seja, pressupõem que as relações profissionais e interpessoais são de fundamental importância para que as negociações avancem. O modelo mais difundido e prestigiado, para Granja (2012), é o que adota a negociação como uma construção de consensos gradativos, de ganhos compartilhados, com soluções vantajosas, a fim de expandir e de ampliar os

---

<sup>82</sup> A arbitragem no Brasil se consolidou com legislação específica em 1996, por meio da Lei nº 9307/1996, que dispõe sobre o tema. De modo sintético, a lei impõe duas condições para arbitrar uma controvérsia: a capacidade civil de contratar das pessoas envolvidas e que o objeto da disputa verse sobre direitos patrimoniais disponíveis. O direito ao meio ambiente ecologicamente sadio é considerado um direito fundamental, então, conclui-se que, regra geral, não se pode arbitrar sobre questões ambientais, pois se trata de direitos indisponíveis. Mas, para Soares (2010), é possível que a lei preveja exceções, como realizar a arbitragem para definir cotas de responsabilidade civil ambiental entre corresponsáveis solidários, submeter à arbitragem de divergências quanto a prazos e condições de reparação do dano ambiental no momento da celebração do Termo de Compromisso ou do Compromisso de Ajustamento de Conduta. A arbitragem no Brasil é limitada aos pontos negociáveis e às exceções legais.

benefícios mútuos para todas as partes. A justiça e a democracia formam a base deste modelo, objetivando garantir a confiança das partes e a cooperação entre elas. O foco da negociação são os interesses, não a posição dos interlocutores.

Para que as partes expressem seus interesses convergentes ou divergentes, é necessário que haja diálogo, voz, comunicação, discurso e utilização de argumentos lógicos e racionais pelos interlocutores. As negociações podem ter variações de complexidade, dependendo da situação que os interlocutores se dispõem inicialmente a enfrentar. Os resultados dependem das circunstâncias, do contexto, da interação dos interlocutores e de variáveis de outras negociações (GRANJA, 2012, p. 19).

Já o processo de mediação<sup>83</sup> baseia-se, essencialmente, na condução de determinado conflito por uma “*terceira parte neutra*” que, por meio da fala, estimula o amadurecimento das partes para construir suas próprias soluções, baseando-se num processo democrático de construção de um futuro comum entre os envolvidos em determinado conflito. Constitui-se num processo de tecelagem contínuo, que se concretiza por meio do compartilhamento de interpretações e sentidos e da realização de ações articuladas que resultem em melhorias para a comunidade (GRANJA, 2012).

A mediação contribui para a construção de um novo contexto, que valoriza e pratica a inclusão social, a participação, o diálogo, a democracia, a responsabilidade e a cidadania, favorecendo a inclusão das pessoas, que se sentem valorizadas e reconhecidas como sujeitos ativos, o que melhora sua autoestima, tornando-os capazes de discutir seus direitos e deveres e de participar de questões comunitárias e de debates políticos em outros contextos (SOARES, 2010). No Brasil, segundo a autora, a mediação ainda não é prevista legalmente<sup>84</sup>, o que causa dúvidas acerca

---

<sup>83</sup> As partes podem decidir se aceitam as sugestões do mediador ou não, já que a construção do acordo deve ser feito por elas. O mediador não precisa, necessariamente, ter domínio de todas as situações que irá mediar, mas deve manter-se sempre aberto para compreender e rever posições sobre situações diversas. A situação sempre será apresentada por meio das versões narradas pelas partes. Seu papel é de construir a compreensão conjuntamente com as partes e delinear alternativas realizáveis para ambas.

<sup>84</sup> O processo de mediação não foi regulamentado ainda no Brasil, apesar de estar em tramitação desde 1998 o Projeto de Lei nº 4827/1998 sobre o tema. Na área trabalhista há regulamentação, além de ser adotada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo como forma alternativa de tratamento dos conflitos levados ao Judiciário em segunda instância, dentre outras iniciativas, explica Soares (2010). O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitiu a Portaria Nº 64 de 24/06/2015, que institui Grupo de Trabalho para debater os parâmetros curriculares em Mediação de que trata o art. 167, § 1º, do Novo Código de Processo Civil (CPC). Além disso o CNJ possui em sua *home page* o “Portal da Conciliação” onde lançou em 2016 o Sistema de Mediação Digital, dentre outras ações que possui.

do uso e dos limites, mas o direito ambiental prevê algumas alternativas de negociação e, quando possível, de mediação. O exemplo é o Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC)<sup>85</sup>, que vem demonstrando ser eficaz para a proteção do meio ambiente. Por meio dele, o Ministério Público tem alcançado, muitas vezes, o objetivo da preservação ambiental, sem necessidade de recorrer ao Judiciário, economizando tempo, recursos públicos, desgaste emocional e, especialmente, a degradação intermitente.

Soares (2010) defende que vale a pena considerar a mediação como um dos recursos sociais para tratar de disputas ambientais, pois seria coerente com a proposta de desenvolvimento da cultura do diálogo e com um novo modo de gestão ambiental, no qual os diferentes interesses devem estar presentes de modo não adversarial, encontrando soluções criativas para o desenvolvimento da sociedade.

Ao comparar a arbitragem com a mediação, a autora lembra que a arbitragem, mesmo sendo um processo mais célere por contar com um árbitro especialista no assunto, nas soluções dadas haverá perdedores e ganhadores. Já na mediação ocorre a busca de soluções consensuais, o reestabelecimento das relações e o convívio dentro da comunidade, promovendo a cooperação e o entendimento entre, por exemplo, os diferentes usuários de água. Por isso, defende que a mediação seja a primeira tentativa de tratar uma disputa. Somente quando não for possível, deve-se recorrer à arbitragem, um método que ainda se pauta na *“compreensão adversarial do conflito, contrariando a finalidade da PNRH de buscar a cooperação e o entendimento entre os diversos usuários da água”* (SOARES, 2010, p. 172).

Mesmo que, ao final, não se chegue a um acordo, a utilização da mediação pode desfazer desentendimentos e melhorar a comunicação e a convivência entre os usuários, o que é importante para o funcionamento do SIGRH, defende Soares (2010). A interação possibilita aos usuários o encontro de visões diferentes e legítimas sobre a gestão das águas, pois este exercício consubstancia a ideia de

---

<sup>85</sup> A maioria dos doutrinadores entende que o CAC é uma transação, que encontra limites no seu objeto: só se pode negociar as condições de modo, tempo e lugar. O CAC é firmado e consubstanciado em um termo, conhecido como Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, lembra Soares (2010).

estabelecer o vínculo, reconhecendo diferenças e semelhanças, sem fusão ou eliminação. A autora conclui que a mediação ambiental é coerente e adequada à opção de governança adotada pelo Brasil em sua política de recursos hídricos. *“Pode ser que nem sempre ela seja possível, porque no momento encontra limites legais e éticos, ou porque ainda persiste o medo e o desconhecimento do procedimento”* (SOARES, 2010, p. 178). A mediação pode contribuir para transformar o discurso da governança em comportamento, em ato.

### 5.3.2 Conflitos ambientais

Levando em consideração que os conflitos surgem de uma crise que se instaura ao longo do tempo, pode-se perceber que com os conflitos ambientais também é assim, fato que vem se agravando por causa da utilização abusiva dos recursos naturais pelos humanos. Vale mencionar que cabe uma diferenciação estabelecida por Soares (2010) entre problemas, impactos e conflitos ambientais. Ela define um impacto como uma alteração no ecossistema, provocada pela ação humana, que pode ser positivo ou negativo. Pode ser percebido como problema, podendo ou não gerar tensões ou disputas<sup>86</sup>.

Os conflitos ambientais se inserem num contexto maior, que são os conflitos da humanidade, ocasionados pela crise global, conceituada de diferentes modos: *“crise da democracia”*, para Castells (2005); *“crise do pensamento”*, para Morin & Kern (1995); *“crise da percepção”*, segundo Capra (2006); *“transição paradigmática”* para Sousa Santos (1994); *“crise ambiental”* para Leite e Ayala (2004); e *“epistemologia ambiental”* pra Leff (2001). Estes autores consideram como eixo da crise, a globalização da economia e seu desequilíbrio; a explosão demográfica; a falência dos modelos hegemônicos de desenvolvimento; a degradação ambiental, entre outros.

---

<sup>86</sup> A autora destaca que nem sempre solucionar a disputa é solucionar o problema ambiental, pois muitas vezes os acordos firmados sobre o acesso ao recurso ou a descontaminação pode levar ao aumento dos impactos negativos. “A possibilidade de não coincidência entre impacto, problema e conflito ambiental deve ser considerada em cada análise de controvérsia em particular e, serve aqui como um alerta permanente para os estudiosos do tema: outros interesses podem ser o núcleo do conflito e os bens ambientais podem ter participação apenas secundária, não se consolidando como a *prima ratio* da disputa” (SOARES, 2010, p. 117).

Então, a crise da ciência passa a ser reconhecida como uma crise do conhecimento, que já não tem mais capacidade de incorporar a diversidade de saberes num mundo globalizado, uma vez que o saber ambiental que emergiu em plena crise não é espaço de articulação das ciências constituídas, conforme menciona Leff (2004). Os conflitos então passam a ser formas que se impõem para romper as amarras impostas pelo cientificismo, explica Theodoro et al (2004). Para haver o entendimento desses embates, é necessária uma visão diferenciada do mundo.

Os conflitos ambientais têm suas particularidades, uma vez que tratam de situações que envolvem diferentes interesses, numa rede de informações, complexa, que engloba questões técnicas e até emocionais e que pode desenrolar-se em âmbito local, regional ou nacional. Os assuntos são, às vezes, complexos e implicam valores, percepções e significados diferenciados. A dificuldade de resolução está, muitas vezes, na capacidade de respeitar a diversidade, a complexidade dos temas, o contexto político e econômico em que ocorre a discussão dos interesses dos envolvidos.

Ver diferentemente o mundo requer mudanças culturais arraigadas no modelo atual de sociedade em que a economia é a orientadora da vida social, com todas as suas ramificações: ideia de progresso; obsessão com a produtividade; eficiência; desenvolvimento e ideia do crescimento sem limites; progresso tecnológico infinito, etc. Ribeiro (2008) defende que deve haver um novo projeto de sociedade, que parte de uma mudança de atitude ou mudança cultural que esvazie de significado o consumo e *“retome dimensões mais nobres da existência, como a ideia da permanência, do tempo longo, da perenidade, do diálogo, do respeito, das festas coletivas, das relações de solidariedade, que envolva criação e realização a um maior número de pessoas”* (p. 149), a fim de diminuir as frustrações generalizadas que abatem as pessoas.

Este novo projeto, segundo o autor, deve incluir a gestão democrática dos recursos naturais, especialmente da água, a fim de rever o padrão consumista e alienador que provoca uma sociedade de escassez. Para isso, deve-se buscar muito diálogo e esforço político. Nesse contexto, os conflitos são inevitáveis e podem levar décadas para ocorrerem. Quando as preocupações com a sustentabilidade forem

massificadas entre os produtores de tecnologia, poder-se-á chegar a um mundo no qual a base material seria renovável. *“Teríamos um mundo da liberdade material”*, diz Ribeiro (2008, p. 149).

Nesse sentido, concorda-se com Soares (2010), que entende ser a mediação uma nova proposta de tratamento de conflitos ambientais, uma vez que economiza tempo e dinheiro, evita que haja ganhadores e perdedores, aumenta a criatividade das soluções, aumenta o protagonismo das partes e suas responsabilidades e alivia os tribunais. Além disso, os acordos costumam durar por longo tempo, provocando a *“deuteroaprendizagem, ou seja, a aquisição da capacidade de lidar com futuros conflitos, como resultado indireto da mediação, utilizando as técnicas e capacidades que vivenciaram”* (SOARES, 2010, p. 113). A mediação também oportuniza um grau maior de satisfação dos participantes, que mantêm certo grau de controle, mais flexibilidade para analisar soluções mais criativas que as oferecidas pelos tribunais. Ela consegue tratar de um campo maior de dados técnicos e evita a obstrução de informações, pois não há uma postura adversarial, explica Soares (2010), o que propicia chegar a soluções mais duradouras e a uma melhor implementação das soluções, pois é voluntária.

Discorrendo sobre uma sociologia dos conflitos socioambientais, Alonso e Costa (2002) defendem que os conflitos se estruturam simultaneamente em torno de interesses e de valores. As disputas ocorrem em torno do controle de bens e recursos ou do poder de gerar e impor certas definições da realidade. O próprio processo conflituoso constitui os agentes, possibilitando a formação de novas identidades, inexistentes no início do processo. *“Chegamos ao fulcro desse modelo de análise: o fator crucial é o tempo. Os conflitos têm história; não é possível compreendê-los considerando apenas a configuração presente da ação coletiva”* (ALONSO e COSTA, 2002, p. 125-126). Os autores afirmam que as alianças, a adesão a valores, a criação e a redefinição de identidades não são estáticas, mas processuais.

Simplificar ou naturalizar os conflitos socioambientais significa, para Ruscheinsky (2014), a exata tradução do quanto o imaginário está dominado pela lógica do crescimento material como condição para melhorar a qualidade de vida. Para o autor, há uma grave insuficiência de compreensão relativa ao conceito de

desenvolvimento sustentável, pois, ao discuti-lo, não se questiona a realidade e sua cultura de consumo.

Portanto, a resolução de conflitos ambientais, por sua natureza, releva-se complexa, eis que envolve interesses econômicos, sociais, culturais, ambientais, entre outros, que não ficam explícitos. É necessário avançar neste conceito, verificando, na sequência, como os teóricos tratam o conflito hídrico.

### **5.3.3 Conflitos hídricos**

A água é elemento essencial à vida. Desde a mais remota antiguidade, vem assumindo um importante papel no desenvolvimento das civilizações, pois define, muitas vezes, o seu surgimento e desenvolvimento ou sua extinção, atuando como fonte de poder, de crescimento social e econômico, mas, também, como origem de conflitos.

Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011) apontam que a deterioração dos suprimentos de água e dos mananciais tem gerado a crise da água, tendo em vista o crescente conjunto de atividades humanas que exploram inadequadamente os recursos hídricos, colocando valores e serviços em risco. Citam como atividades humanas impactantes nos ecossistemas aquáticos e que causam riscos: a construção de represas, diques e canais; alteração do canal natural dos rios; drenagem de águas alagadas; desmatamento/uso do solo; poluição não controlada; remoção excessiva de biomassa; introdução de espécies exóticas; poluentes do ar e metais pesados; mudanças globais no clima; crescimento da população; padrões gerais do consumo humano.

Ribeiro (2008) destaca que a água é fonte de conflitos, porque sua distribuição natural não corresponde à sua distribuição política. O estilo de vida hegemônico, baseado no consumo incessante de mercadorias, faz com que o uso da água para a produção industrial tenda a aumentar, o que poderá desencadear novos conflitos pelo seu acesso. O autor aponta que a distribuição política da água é desigual, pois abunda onde o consumo é menor e falta onde ocorre desperdício, ou



seja, “a distribuição natural da água pelo mundo não coincide com a ocupação humana, gerando pontos de tensão e luta<sup>87</sup> por água doce” (RIBEIRO, 2008, p. 131).

Os conflitos em recursos hídricos estão, *a priori*, diretamente relacionados à não disponibilidade de água para todos os fins; à escassez gerada pela distribuição espacial e temporal heterogênea ou pelas atividades humanas em geral como a desertificação; às demandas crescentes com padrões inadequados de consumo<sup>88</sup>; aos modos de poluição, que impactam nos recursos hídricos; à qualidade comprometida da água; a eventos extremos relacionados a ela. Esta constatação é ponto de partida para repensar a gestão hídrica, fundada na sustentabilidade, na alocação equitativa e na multiplicidade de usos. Porém, essa constatação é insuficiente, quando se objetiva evitar e minimizar os conflitos em recursos hídricos, porque a natureza dos conflitos envolvendo recursos hídricos é complexa, pois tem caráter multidisciplinar, influenciada por fatores econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais, de cada instituição envolvida em sua gestão, como, também, por diferentes concepções de seus usuários. A escassez hídrica tende a tornar mais agudas as disputas por água.

Diante dessa perspectiva, é necessário compreender os vários mecanismos que originam e alimentam esses conflitos, bem como, conhecer as técnicas desenvolvidas para a sua resolução, pois, muitas vezes, os conflitos estão mal estruturados, associados a incertezas, incluindo variáveis *n*, considerando a crise hídrica instalada. Turatti (2014) entende que é necessário que os governos assumam o papel de controle e de gestão dos recursos hídricos, levando em conta a necessidade de sustentabilidade, de equidade e de gestão democrática.

Trata-se de um desafio, eis que, diante da diminuição da demanda de água doce, somada à poluição das fontes e à crescente demanda da água, é inevitável

---

<sup>87</sup> O autor cita vários exemplos de conflitos em decorrência do uso da água entre países, estados e cidades: México e Estados Unidos; Israel e Palestina; Síria, Israel e Turquia; Espanha e Portugal; Paquistão, Índia e Bangladesh; Canadá e Estados Unidos; Nebraska e Kansas; etc.

<sup>88</sup> Explica Ribeiro (2008) que a sociedade de consumo atual tende a agravar a dimensão política da falta de água, tendo em vista o estilo de vida predominante que demonstra um apego à dimensão material da existência, traduzida na aquisição de bens, que muitas vezes nem serão utilizados. Além disso, ocorre o que o autor chama de “*obsolescência tecnológica*”, onde se alimenta uma sucessão de trocas de produtos difundindo um falso progresso tecnológico, o que leva ao descarte de equipamentos em plenas condições de uso.

que conflitos ocorram. Em locais onde há problemas de escassez de água, as comunidades competem umas com as outras pelo uso da água.

Barlow e Clarke (2003) salientam que os confrontos estão crescendo das mais diversas formas: *“entre fronteiras de nações e entre cidades e comunidades rurais, grupos étnicos e tribos, nações industrializadas e não-industrializadas, as pessoas e a natureza, corporações e cidadãos e classes sócio-econômicas diferentes”* (p. 76).

A urbanização tem contribuído para o agravamento dos conflitos, eis que a demanda de água em centros urbanos aumenta na medida em que as pessoas se mudam para estes centros. Conseqüentemente, a água é desviada de áreas rurais e intocadas para atender a esta demanda, o que gera relutância entre os agricultores em deixar essa água ir embora.

Os conflitos rurais de água (entre agricultores e população urbana, agricultores e povos indígenas, habitantes rurais e habitantes rurais, etc), segundo Barlow e Clarke (2003), poderiam ser menos frequentes, caso os agricultores recebessem incentivo para rodízios entre a atual cultura e colheitas resistentes à seca e agriculturas menos dependentes de combustíveis. Para que isso seja possível, os autores sugerem que os governos teriam que deixar de subsidiar a agricultura industrial, que esvazia os recursos, e apoiar a agricultura sustentável de pequeno porte.

Outro conflito apontado pelos autores é o de fronteira. Cerca de 40% da população mundial conta com os 214 principais sistemas de rios compartilhados por dois ou mais países. Na medida em que a água viaja, vai sendo desviada para consumo humano, irrigação e hidrelétricas, deixando os países rio abaixo numa posição muito desfavorável, além de muitos países compartilharem águas de lagos e aquíferos. *“Com mais pessoas buscando cada vez menos água, o impacto social, político e econômico da escassez da água está se tornando uma força de desestabilização entre países”* (BARLOW E CLARKE, 2003, p. 83).

Em estudo realizado sobre os conflitos de uso da água do reservatório Bilings, em São Paulo, Fracalanza e Sinisgalli (2009) apontam que os conflitos têm sido discutidos em Comitês e Subcomitês, em nível regional, uma vez que a

legislação aponta para isso, mas existem ações que não estão restritas à esfera de gestão destas instâncias. Os autores mencionam que há decisões tomadas por instâncias estaduais de gestão, como o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, sem discussão prévia em nível regional.

Os autores indicam que as novas instâncias administrativas, que garantem maior participação da sociedade civil, tiveram, no período analisado (2001-2009), poder limitado de ação. Citam como exemplo as deliberações sobre o projeto Flotação, com potencial para alterar a dinâmica das águas em três bacias (Alto Tietê, Baixada Santista e Médio Tietê), que poderia não ter tido seu Estudo de Impacto Ambiental elaborado se não fosse a propositura de Ação Civil Pública pelo Ministério Público.

Muitos conflitos enfrentados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas têm origem na falta de práticas coletivas para viabilizar atividades interdisciplinares e intersetoriais, numa perspectiva que vise a reforçar visões compartilhadas para a gestão das bacias, com vistas à sustentabilidade.

Atores envolvidos na dinâmica territorial têm visões do processo e dos objetivos divergentes, o que dificulta a busca de soluções mais igualitárias, já que as negociações são entre “*diferentes*” (o que expõe assimetrias em termos econômicos, sociais e políticos). Portanto, o grande desafio que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecimento de pactos, explica Jacobi (2011).

Araújo (2011) afirma que a Bacia Hidrográfica é um palco para a ocorrência e a gestão de conflitos, além de ser uma unidade de gestão ambiental. Os conflitos sempre foram um ponto importante na teoria da governança de recursos hídricos, pois surgem não só da escassez, mas, também, por causa da existência de diferentes visões e formas de como se deve gerir a água. “*Além disso, a escassez pode ser gerada por questões políticas, econômicas e/ou tecnológicas, nem sempre é um fenômeno ‘natural’*” (ARAÚJO, 2011, p.17). Nesse sentido, Mostert (1998) apresenta três fontes para os conflitos de recursos hídricos:

1. Desacordos Factuais – as opiniões se diferenciam em relação ao impacto de certas atividades, aos riscos envolvidos e às leis relevantes<sup>89</sup>.

2. Objetivos Conflitantes – referem-se a situações desejadas e funcionam como critério para a avaliação de fatos relevantes. São vários os níveis de objetivos, destacando-se: (a) Interesses – relacionados a ganhos e perdas pessoais e à distribuição de custos e benefícios. (b) Valores – entendidos como os mais fundamentais e que são culturalmente determinados (Exemplo: o mais fundamental é o das necessidades humanas básicas, tais como, a água para beber).

3. Aspectos Relacionais – referem-se a problemas de relacionamento entre as partes: (a) Desconfiança – pode ser causada por problemas de comunicação, ocasionando mais distúrbios, menos cooperação, desentendimentos pontuais, objetivos divergentes, aumento de tensão e decrescente vontade de comprometimento. (b) Luta pelo poder – toma a forma de competição pelas fontes de poder – competências, recursos financeiros, acesso à informação, *status*, etc.

Vários autores se debruçam sobre o tema em busca de uma categorização. Araújo (2011) dá alguns exemplos:

Pode-se extrair que, na evolução das teorias dos conflitos, houve maior preocupação em relação aos de conflitos pelo uso da água, de ordem qualitativa e quantitativa, podendo ser citadas as seguintes classificações: conflitos devido ao reflexo de mudanças ambientais (HOMER- DIXON, 1991); conflitos devidos aos usos da água, em função de inoperância do poder público na administração dos recursos hídricos (LANNA, 1997); conflitos devido ao estágio da gestão hídrica (OHLSSON, 2000); entre outras (ARAÚJO, 2011, p. 19).

O autor comenta que existe um enfoque maior na classificação dos conflitos, originados da falta de articulação institucional entre os setores responsáveis pelo processo de decisão em recursos hídricos. Classifica como sendo de primeira ordem os conflitos que se originam da competição por um recurso natural escasso, na

---

<sup>89</sup> Causas possíveis: (a) os fatos dificilmente estão totalmente corretos, o que provoca incerteza; (b) as partes, em um conflito, muitas vezes têm informações diferentes sobre o problema, o que pode ser resultado de comunicação falha ou insuficiente; (c) os indivíduos têm uma capacidade limitada de processar informações, podendo usar apenas algumas partes de informação para tirar conclusões (quais as partes eles realmente usam e que peso dão a cada uma, é um processo individual que sofre variações).

ausência ou inadequação de normas e regulamentos que gerenciem essa escassez. Os conflitos de segunda ordem são os causados, não diretamente pela escassez do recurso natural, mas, indiretamente, pela falha na introdução do tipo correto ou da quantidade suficiente de medidas de gerenciamento adotadas para superar a escassez de primeira ordem.

Vieira (2008) adota a seguinte denominação para os tipos de conflitos, que podem ocorrer em função da estrutura institucional de recursos hídricos:

a) Conflitos legais: decorrentes da incompatibilidade de diferentes conjuntos de leis (federais e estaduais de recursos hídricos); de diferentes interpretações que podem ocorrer da mesma lei por atores diversos e das diferenças entre o espírito da lei (intenção) e a letra da lei, quando de sua aplicação.

b) Conflitos políticos: relacionados às abordagens realizadas em relação à gestão hídrica, que inclui diretivas para alocação da água, utilização de instrumentos econômicos e o nível de participação da sociedade, especialmente, dos usuários de água.

c) Conflitos organizacionais: causados por inadequações na estrutura administrativa de gestão de recursos hídricos, seja por superposição de funções atribuídas às várias instituições ou por incompatibilidade no sistema regulatório, seja pela insuficiência e/ou inadequação dos mecanismos de resolução de conflitos.

É preciso ter ciência que a crescente demanda por água potável decorre também da ocupação acelerada das metrópoles que compromete os recursos hídricos, potencializando conflitos de caráter socioambiental, pois, segundo Jacobi (2012), agrega três fatores: a expansão urbana, os conflitos sociais e as diferentes formas de apropriação dos recursos naturais. *“Verifica-se uma interpenetração entre a dimensão ambiental dos problemas sociais e a dimensão social dos problemas ambientais”* (JACOBI, 2012, p. 76).

De qualquer forma, o desafio é a resolução de conflitos hídricos que, para Wolf (apud Vieira, 2008), depende de um conjunto interdisciplinar de procedimentos e de métodos e da utilização de ferramentas de várias áreas do conhecimento. Dessa forma, cada área oferece sua perspectiva particular para a prevenção e

resolução de conflitos. Wolf cita as seguintes: a) Ciências físicas e a tecnologia: oferecem meios para aumentar a oferta e/ou reduzir a demanda de água, além de informações e sistemas de apoio à decisão para auxiliar na tomada de decisões. b) Ciências jurídicas: leis, normas e regulamentos que oferecem o arcabouço legal para evitar/resolver os conflitos. c) Ciências políticas: permitem a análise da política e das instituições e a identificação das relações de poder e dos interesses das partes, a fim de indicar alterações políticas e institucionais necessárias à atenuação ou eliminação de focos de conflito. d) Ciências econômicas: oferecem ferramentas de apoio à decisão, à alocação eficiente dos recursos e à análise dos conflitos.

Para o autor, a resolução de conflitos não se refere apenas à forma de colocar fim aos conflitos, mas, também, ao modo como se organiza o futuro, devendo o resultado se constituir numa contribuição para construir uma nova ordem social, que inclua a dimensão instrumental e a institucional.

Vieira (2008) defende que a resolução de conflitos hídricos deve ser feita com a participação de todas as partes envolvidas, desde que seja adotado o modelo de gestão participativa dos recursos hídricos, bem como, métodos de discussão e de negociação como sendo a primeira opção para a busca de soluções.

Assim, a negociação para a resolução de conflitos em recursos hídricos se caracteriza como um problema de tomada de decisão interativa, multicriterial, com multidecisores, podendo se beneficiar da utilização de sistemas de apoio a negociação, um tipo especial de sistema de apoio à decisão<sup>90</sup> (VIEIRA, 2008, p. 30).

É evidente que a complexidade dos conflitos em recursos hídricos demanda a necessidade de ferramentas que possibilitem sua análise sistemática, objetivando maior compreensão e a identificação fácil de alternativas de solução. Para a Agência Nacional das Águas,

A solução desses conflitos deve passar pela elaboração de estudos técnicos, financeiros, econômicos e socioambientais, os quais objetivam indicar alternativas, discutidas entre os envolvidos, que podem resultar na priorização de determinados usos sobre outros (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, texto digital).

---

<sup>90</sup> Um sistema de apoio à decisão (SAD) é um sistema de informação computadorizado que apoia as atividades de tomada de decisão, auxiliando os decisores no uso de dados, documentos, conhecimentos e modelos para identificar/resolver problemas e tomar decisões (VIEIRA, 2008, p. 30).

A ANA também salienta que cada segmento defende interesses que, em muitos momentos, são conflitantes. Para a ANA, conflitos como esses não deveriam ser tratados ou solucionados em espaços fechados, orientados somente pelas diretrizes governamentais ou soluções técnicas. Ou seja, os conflitos deveriam ser levados a um ambiente público que permitisse a transparência do processo de negociação e a participação de todos os sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, no problema. Assim, reconhece que “*o comitê constitui-se em ambiente favorável à resolução de tais conflitos*” (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, p. 14).

Para gerir adequadamente os conflitos referentes aos recursos hídricos e às prioridades de usos, é importante mapear os conflitos existentes, de que ordem e grau eles são, e, essencialmente, que se tenha a percepção de que a resolução deles passa pela construção de diálogo e discussões locais para chegar a um consenso, minimizando ou, quem sabe, excluindo o conflito instaurado, através de informações adequadas, que incentivem os envolvidos a equacionar o problema posto.

Os conflitos hídricos pressupõem novas lógicas de negociação, no sentido de criar condições para que as pessoas envolvidas possam negociar uma solução satisfatória para todos os envolvidos, num ambiente de cooperação, de diálogo e de trabalho cooperativo, a fim de promover a participação coletiva e um campo sinérgico de negociação.

Convém destacar que o conflito não deve ser considerado *a priori* algo negativo, já que faz parte da condição humana, assim como a tensão existente entre natureza e economia. A tensão deve ser entendida de forma dialética, não binária, nem positivista, para lidar com as diferenças sem eliminar o outro e reestabelecer o vínculo entre o sujeito e o mundo, ensina Soares (2010).

A autora defende que apostar na mediação é um desafio da contemporaneidade, assim como considerar que a incerteza e o risco fazem parte da agenda. Acrescenta, ainda, que os resultados positivos ambientais e sociais somente ocorrerão se as partes realmente o desejarem, quando há uma interação não adversarial e respaldo das autoridades. É necessário incentivar e difundir a mediação ambiental no país, enfrentando o desconhecido e as resistências e

introduzindo uma nova forma de compreender e de agir diante da tensão homem/natureza, sem violência, sem eliminação e sem fusão. Está posto o desafio!

### **5.3.4 Gestão de conflitos na legislação e nos documentos**

Passa-se, a partir de agora, a analisar como a gestão de conflitos é abordada nos documentos e legislações eleitos para o estudo. Na Agenda 21 (BRASIL, 1992), documento internacional, verificou-se que há apenas uma referência, o que é insuficiente, considerando a importância do tema e a frequência com que é referenciado, em escala global, nacional e local. Menciona-se apenas que na avaliação dos recursos hídricos se busca prever conflitos entre a oferta e a demanda de recursos hídricos.

No contexto europeu, a Diretiva-Quadro da Água (UE, 2010) não faz referência direta ao termo. O Documento de Referência 7 menciona que o relatório de situação do setor<sup>91</sup>, deve conter informações gerais sobre os conflitos atuais e potenciais relacionados ao uso da água.

No Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL (MERCOSUL, 2001), está previsto que as controvérsias que surgirem entre os Estados Partes em relação à aplicação, interpretação ou descumprimento das disposições contempladas no Acordo deverão ser resolvidas por meio do Sistema de Solução de Controvérsias vigente no MERCOSUL, um sistema de resolução de cunho mais político do que ambiental, que pode não atender aos conflitos ambientais, já que apresentam características diversas de um conflito econômico ou político.

No cenário brasileiro, há previsão sobre o tema de abrangência internacional na CF/1988 (BRASIL, 1988), Art. 4º: “*A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VII - solução pacífica dos conflitos*”.

Já na Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997), há previsão expressa: “*Art. 32. Fica criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com os seguintes objetivos: [...] II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados*

---

<sup>91</sup> Documento a ser apresentado previamente aos agentes do setor, para que haja um certo número de dados objetivos para efetuar o diagnóstico do setor (UE, 2009).



*com os recursos hídricos*”; Também fica estabelecido que, em primeira instância, cabe aos Comitês de Bacias Hidrográficas esta tarefa (art. 38, II) e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos compete arbitrar, em última instância, os conflitos entre os Conselhos Estaduais.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PlanNRH) (BRASIL, 2006) prevê como um dos seus objetivos estratégicos a redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, reconhecendo os conflitos entre usos concorrentes da água e a necessidade de uma articulação institucional e interinstitucional. A gestão de conflitos é tratada no PlanNRH, em um subprograma específico intitulado: “*Gestão de Demandas, Resolução de Conflitos, Uso Múltiplo e Integrado de Recursos Hídricos*”, que tem como escopo básico intervenções sobre situações específicas que exijam a interferência do Estado para a resolução de conflitos.

Para tanto, propõe como estratégias: fortalecer o sistema de gestão, antecipando a resolução de conflitos em regiões e áreas previsíveis em função do crescimento das atividades econômicas; equacionar e solucionar problemas relacionados ao processo de gestão integrada e descentralizada desses recursos; promover a gestão de conflitos pelo uso da água, usando ferramentas da Política de Recursos Hídricos mediante incentivos, planejamento articulado entre setores e níveis de governo e disseminação de experiências de sucesso. A gestão de demandas, a resolução de conflitos, o uso múltiplo e integrado de recursos hídricos também estão previstos como temas que exigem a intervenção, a interferência do Estado. Além disso, há previsão de se traçarem medidas no sentido de prever os conflitos, em vez de somente procurar geri-los.

Ainda, no âmbito nacional, o Pacto Nacional pela Gestão das Águas prevê a construção de compromissos entre os entes federados, visando à superação de desafios comuns. O documento apresenta a necessidade de construir um mapa de gestão, que classifique as bacias hidrográficas e aponta que, quanto maior o grau de complexidade da gestão (presença maior ou menor de conflitos), maior a exigência em termos de estrutura institucional de gestão de recursos hídricos.

No contexto estadual, a CE/1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989) não faz referência expressa à “*gestão de conflitos*”. Já a Lei Estadual nº 10.350/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) menciona que se deve promover a harmonização entre os

múltiplos e competitivos usos dos recursos hídricos. O Plano Estadual de Recursos Hídricos refere que haverá incentivo para a criação de associações de usuários, se houver conflitos potenciais. Medidas de racionamento serão definidas pelo Comitê de Bacia (CRH deve aprovar).

O tema da gestão de conflitos vem sendo contemplado tanto entre os teóricos de diversas áreas, como nos documentos e legislações que abordam o tema da gestão de recursos hídricos. Entende-se que as situações devem ser solucionadas no seu interior, evitando a “judicialização” demasiada, especialmente, quando se abordam temas ambientais. Destaque se dá às abordagens trazidas pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos e pelo Pacto Nacional pela Gestão das Águas, que abordam o tema de modo mais pontual.

Em relação aos conflitos, os documentos apontam que eles decorrem, especialmente, de diferenças entre oferta e demandas de recursos, assim como, por usos múltiplos e concorrentes. Os documentos ressaltam a necessidade de prevenção e indicam o caminho da articulação entre instituições e entre países, bem como, instrumentos para gestão dos conflitos, que apresentam diferentes intensidades, de acordo com os cenários em que ocorrem. Espera-se, ao final do presente estudo, contribuir neste aspecto, após a análise da gestão de conflitos no âmbito regional (RS) e local: Comitê de Gerenciamento de Bacia Taquari-Antas.

### **5.3.5 Os conflitos nos Comitês do RS**

Os presidentes e vice-presidentes dos Comitês gaúchos, quando questionados sobre os temas debatidos que mais geram conflitos, citam os usos da água, item lembrado por 65,21% dos gestores. As questões ecológicas foram citadas por 60,76%; e a falta de recursos, por 52,08%. Questões legais, entraves burocráticos e disputa entre interesses de diferentes membros foram citados por 39,13% dos respondentes. Esta era uma questão de múltipla escolha (GRÁFICO 8).

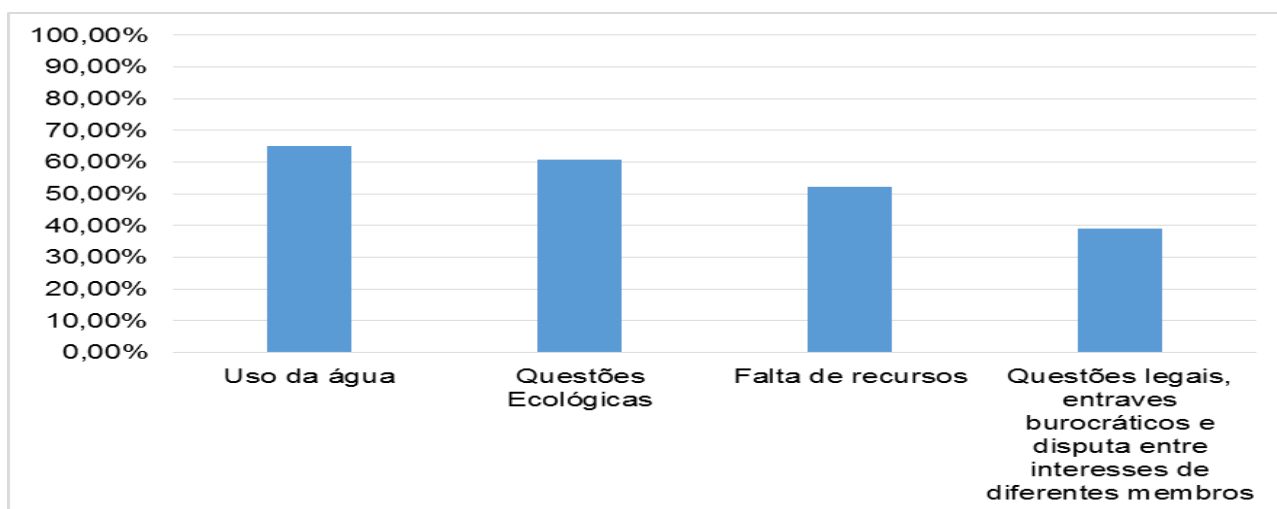


Gráfico 8 – Temas debatidos que mais geram conflitos  
 Fonte: Da autora

Eles consideraram como conflito mais problemático o relativo às questões ecológicas (21,7%); seguido da falta de recursos (17,39%); uso da água (17,39%); disputa entre interesses de diferentes membros (13,02%); entraves burocráticos (13,02%). Outros conflitos são decorrentes da cobrança da água, falta de água, desconhecimento das pessoas, uso de agrotóxicos em lavouras, desrespeito à Área de Preservação Permanente e o lançamento de esgotos cloacais. Convidados a justificar suas respostas, afirmaram:

Falta de recursos. Por ser um Comitê novo ainda não dispõe de recursos financeiros. Está dependendo atualmente da boa vontade dos membros e da diretoria (Gestor 11).

Questões ecológicas vem sendo debatidas ferozmente nas reuniões do Comitê, devido à divergência de opiniões referentes à utilização dos recursos naturais, principalmente em áreas que possam atingir diretamente a disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos da bacia (Gestor 4).

Uso da água, pelo fato de que ainda a água está sendo considerada como uso privado e não com objetivos coletivos, é necessário que todos usem de forma consciente e responsável (Gestor 9).

Disputa entre interesses de diferentes membros, porque isso acaba atrasando o andamento, e essas disputas geralmente são por questões pessoais (Gestor 14).

Os processos ficam muito tempo nas mesas de funcionários públicos e o mundo não para. Pode até inviabilizar alguns investimentos de irrigação pela demora na outorga ficando o produtor, empresa fornecedora e o banco financiador parados esperando o despacho do poder público que às vezes demora quatro anos para despachar (Gestor 12)

Observa-se que assuntos ligados à gestão e à esfera administrativa se destacam. Se reunirmos as respostas, falta de recursos, disputa entre interesses de

diferentes membros e entraves burocráticos, obtém-se um índice de 43,4%, o que indica ser necessário avançar em termos de gestão, especialmente, no Estado do RS. Evidencia-se, pelas justificativas dos gestores, que os conflitos ocorrem por causa da falta de atenção e de reconhecimento aos Comitês de Bacia.

Em relação aos mecanismos adotados para tratar os conflitos no âmbito do Comitê, os gestores informaram que é realizada votação após negociação (15 ocorrências); seguido de discussões abertas/diálogo (13); consenso/acordo (7); e mediação (4). Outros mecanismos foram apontados:

Entendimento da legalidade e do fórum adequado (Gestor 15).

Raramente precisamos votar encaminhamentos (Gestor 11).

Criação de GT (grupo de trabalho) com membros do Comitê e partes envolvidas, decisões passam pelo parecer da CPA (Comissão Permanente de Assessoramento) e depois vão para a plenária do Comitê (Gestor 3).

Cada categoria discute com sua base e traz para a plenária a opinião/voto da categoria (Gestor 6).

De acordo com as respostas, é possível compreender que os mecanismos adotados para a resolução de conflitos são precedidos, na sua maioria, de negociação ou discussão. Alguns entendem não ser necessário votar encaminhamentos, pois o consenso decorre dos debates. Esse entendimento sinaliza uma postura de diálogo na resolução de conflitos e que prevalece a busca de acordo entre as partes, a fim de evitar situações de embate, conforme defende Cagliari (2010).

Questionou-se se há algum processo de consulta à sociedade, quando surgem conflitos relacionados à água. De todos os respondentes, 60,76% entendem que não há; e 39,13% disseram haver processo de consulta. Aqueles que responderam que há processo de consulta citaram as audiências públicas e contatos com as entidades. Já os que afirmaram não haver processo de consulta quando surgem conflitos alegaram que a sociedade já está representada no Comitê, não sendo necessária outra forma de interlocução.

Quanto à percepção de necessidade de haver consulta pública para situações de conflitos, informantes mencionaram dois obstáculos: primeiro, a estrutura administrativa necessária para viabilizar este procedimento, considerando que os

Comitês já enfrentam dificuldades de manutenção administrativa básica. Em segundo lugar, a dificuldade de sensibilizar a sociedade para participar da consulta proposta. Mais uma vez, demonstra-se a relevância da informação para a sociedade, de forma a ensejar a participação. Concorde-se com Jacobi (2011) que afirma ser um desafio viabilizar uma política abrangente, envolvendo a sociedade em processos de consulta decisórios na gestão da água.

Ao todo, 65,21% dos gestores afirmaram que há alguma ação para prevenir e/ou reduzir conflitos e 34,78%, que não há. Entre os que responderam haver ações, o Plano de Bacia foi o mais citado nas respostas, além de ações de sensibilização, de divulgação e de conhecimento sobre os recursos hídricos e seus usos múltiplos. Outras ações também foram citadas:

Temos a Regra da Régua instalada pela ANA (Agência Nacional das Águas) na calha do rio, mantemos a outorga conforme a disponibilidade hídrica, há fiscalização (Gestor 8).

Nossa Bacia tem dois conflitos significativos: uso de agrotóxicos nas lavouras que não respeitam APP e o lançamento de esgotos cloacais. No primeiro caso o Comitê apoia e incentiva a agricultura orgânica. No segundo faz pressão aos órgãos responsáveis para a implantação do saneamento básico – tratamento de esgotos (Gestor 12).

Exatamente nestes conflitos citados acima (empreendedores agropecuários que compartilham ou são vizinhos da Bacia) um Grupo de Trabalho estudou e discutiu diretrizes para que o Comitê e os possíveis usuários conflitantes pudessem minimizar estas situações totalmente indesejáveis para a sociedade da Bacia em geral (Gestor 4).

A maioria relatou que seu Comitê prevê ações, pensando na prevenção de conflitos, o que estaria incluso no Plano de Bacia. As ações elencadas acima sinalizam que há olhares atentos a questões que comprometem a qualidade das águas, como é o caso do uso de agrotóxicos nas lavouras em APP e o lançamento de esgoto cloacal. As ações de prevenção citadas revelam-se importantes, mas não são as únicas que devem ser adotadas para enfrentar o problema, já que o desafio que se coloca é que estas ações estejam sendo executadas pelos órgãos competentes, uma vez que se conhecem os entraves burocráticos e contenções orçamentárias que envolvem estas ações, atualmente, no RS.

Para um terço dos gestores, não há ação com foco na prevenção de conflitos hídricos, o que provoca uma reflexão sobre esta necessidade, uma vez que os Comitês são formados por cidadãos de diversas áreas de conhecimento, fator que

pode contribuir tanto para acirrar quanto para entender os conflitos. Nesse sentido, concorda-se com Wolf (2002), que defende ser necessário adotar um conjunto interdisciplinar de procedimentos e métodos, com a utilização de ferramentas de várias áreas do conhecimento, oferecendo cada área sua perspectiva para a prevenção e a resolução de conflitos.

Quanto às sugestões para aprimorar a gestão de conflitos no âmbito dos Comitês, os gestores sugerem que deve haver maior participação das entidades, interessados e sociedade; maior articulação com setores da sociedade; capacitação e treinamento permanente dos membros; comunicação e informação para a sociedade; além da resolução de questões burocráticas, como liberação de recursos para manutenção do Comitê e criação da Agência de Bacias. Estas sugestões referem-se, principalmente, a elementos relativos à informação e à participação no âmbito dos Comitês, evidenciando-se mais uma vez que as categorias eleitas para análise encontram-se intrinsecamente relacionadas.

Em síntese, os temas que mais geram conflitos no âmbito dos Comitês para os gestores gaúchos são os usos da água, questões ecológicas relacionadas à produção agropecuária e à falta de recursos, temas que eles também consideram como os mais problemáticos. Entre as justificativas, enfatizam-se questões relacionadas à falta de recursos, a entraves burocráticos e a disputas entre interesses de diferentes membros, o que revela que os gestores dos Comitês de Bacias do RS precisam trazer à pauta não só questões diretamente relacionadas aos conflitos hídricos, mas é necessário dedicar tempo à discussão dos termos que necessitam de negociação para a resolução de conflitos.

Jacobi (2011) reconhece ser desafiante viabilizar uma política que consiga envolver a sociedade em processos de gestão da água. Outro desafio é o efetivo reconhecimento dos Comitês por parte do Estado, dando-lhes condições administrativas de funcionamento. Além disso, é preciso haver sensibilização para a conduta proativa do cidadão acerca da temática da gestão dos recursos hídricos.

A concretização das categorias analisadas permite a aproximação de processos efetivos de governança da água, o que parece não ocorrer no contexto dos Comitês do RS, conforme os dados analisados apontam. É necessário avançar

no acesso à informação, quanto a mecanismos eficientes de participação e de gestão eficaz de conflitos. Concorda-se com Soares (2010), que destaca a participação e a gestão de conflitos como temas importantes na governança da água, pois, havendo interação, também haverá processo de aprendizagem e senso de pertencimento, o que, por sua vez, possibilita o empoderamento dos atores locais e favorece a democracia e a emancipação.

Embora todo o território gaúcho esteja abrangido por Comitês de Bacias Hidrográficas constituídos, as ações estruturais básicas, como a manutenção de infraestrutura mínima dos Comitês, ainda precisam tornar-se práticas perenes e sistemáticas, para que os Comitês tenham condições de avançar em relação à sua razão de ser: gerir processos de governança hídrica. Os Comitês de Bacia Hidrográfica concretizam legalmente esta utopia; no entanto, seu cotidiano, no Rio Grande do Sul, ainda está marcado pela falta de legitimidade, perante o Estado e a sociedade. Muitas vezes, são tomados por organizações que, necessariamente, não privilegiam um processo político abrangente, descentralizado e democrático, como se defende teoricamente e se garante legalmente.

### **5.3.6 A gestão de conflitos no Comitê Taquari-Antas (CTA)**

A análise da gestão de conflitos no estudo de caso é realizada pelos mesmos procedimentos técnicos de pesquisa utilizados para a informação e a participação: apresenta-se uma síntese conjunta dos resultados da aplicação de questionários; observação direta nas reuniões e entrevistas em profundidade, de onde emergiram três subcategorias de análise: a) tipos de conflitos; b) informação e gestão de conflitos; e c) participação e gestão de conflitos. Ao final do subcapítulo, discute-se parcialmente os resultados, por meio de triangulação com as posições teóricas e os documentos legais pesquisados acerca da gestão de conflitos.

a) Tipos de conflitos

O questionário apontou que 70% dos membros consideram o uso da água o item que gera mais conflitos no Comitê<sup>92</sup>. Nesse sentido, os entrevistados foram convidados a falar sobre esse tipo de conflito, destacando os usos que mais geram conflitos, como analisam o modo de condução dos conflitos pelo Comitê e as sugestões para aprimorar a gestão.

O uso da água é um conflito histórico que se estabelece mais intensamente com a instalação das hidrelétricas, que, para geração de energia, afeta a preservação dos recursos naturais. Os entrevistados relatam casos no CTA, envolvendo a instalação de hidrelétricas, em que se impôs a necessidade de informações técnicas, mas eles desconfiam de que não houve a profundidade necessária para *“dizer o que realmente acontece, porque toda decisão técnica tem uma decisão econômica, política por trás que vai direcionar ela, então ela pode dizer meias verdades ou inverdades, e isso prejudica, há muita manipulação de informação”* (Entrevistado 8).

Noutras ocasiões da gestão 2013/2014, apontava-se a necessidade de estudos para que o Comitê pudesse decidir sobre determinadas questões, para *“ter segurança nas tomadas de decisões”*. Quanto às hidrelétricas, a comunidade se manifestava dizendo que *“não queria aquilo lá”*. Mesmo assim, *“virou e mexeu, parecia que não ia acontecer”*, mas foi autorizada e construída a hidrelétrica. *“Não estou nem dizendo que não tinha que sair, mas saiu, e a sociedade um pouquinho oprimida pelo poderio econômico...”* (Entrevistado 5).

O entrevistado afirma que articulações políticas e econômicas possibilitam as instalações de hidrelétricas na Bacia e lamenta: *“então essa é a seriedade do processo”*. Quanto a esse conflito questiona: *“quem coloca ele em pauta de discussão?”*.

E há meias verdades sendo arroladas. E essas meias verdades são complicadas, porque elas induzem a um erro histórico, que só o tempo vai dizer... E aí, no meu entendimento as pessoas vão dizer: vocês sentavam lá,

---

<sup>92</sup> O tema apontado nos questionários como sendo o que gera mais conflitos no CTA foi o uso da água com 70,27%, seguido da falta de recursos (56,75%), questões ecológicas (45,94%), questões legais (40,54%), disputa entre interesses de diferentes membros (14,37%), entraves burocráticos (29,72%), exigências governamentais (18,91%), não sabem/não responderam (16,21%), outros (5,4%), disputa entre municípios (3,7%). “Questões partidárias” não foram assinaladas.



faziam de conta que faziam este negócio, não debatiam, não quebravam o pau e as coisas vão acontecendo... Alguém pode nos cobrar isso, e aí? (Entrevistado 5).

O setor de geração de energia defende-se afirmando que não consomem água como a agricultura, que usam a água *“só para passar”*. Mas um entrevistado alerta que *“essa água que passa fica estocada! Uma água que corre tem um processo de depuração e a água que fica estocada tem outro”* (Entrevistado 8). De modo geral, as entrevistas evidenciaram que há *“muitos usos e poucos cuidados”* na Bacia, o que resulta na destruição gradativa dos rios. Para alguns entrevistados, os rios não são vistos como *“um ser vivo”*, mas como um recurso econômico, uma *“renda, um uso geral de todo mundo e que eu posso fazer o que eu quero com ele”* (Entrevistado 8).

Além do uso para geração de energia e para a agricultura, outros usos que geram conflitos são o da pecuária e o da indústria. Em relação à pecuária, salientou-se, no diagnóstico da bacia, a poluição por DBO (Demanda Bioquímica de Oxigênio), nitrogênio e fósforo dos dejetos de animais. Além disso, fez-se referência à criação de suínos, com a qual estaria sendo gasta muita água.

Também foi relatado que as águas da Bacia estariam comprometidas por causa do excesso de agrotóxicos e da erosão. Estão *“largando tudo quanto é químico na lavoura, que está indo para dentro do Rio”* (Entrevistado 8), disse um membro do CTA. Também a irrigação, sem licenciamento e sem fiscalização, contribui para esse quadro negativo do uso da água. Outro conflito ocorre nos Campos de Cima da Serra, onde os agricultores estão avançando na agricultura intensiva de alho, tomate, cebola e *pinnus*, causando a contaminação do solo e das águas com agrotóxicos.

De onde que vem essa nossa água? Onde são nossas nascentes? Onde é a maior precipitação da Bacia Taquari-Antas? Por que a água não corre tanto aqui? [...] então tem muita informação que ela não vem a tona! Porque tem alguma questão que... Claro, o poderio econômico... E aí não se discute! (Entrevistado 5).

Estes conflitos, embora relatados nas entrevistas, não foram debatidos nas reuniões do CTA, no período das observações para este estudo. Ponderou-se que a agricultura e a indústria devem desenvolver-se; porém, devem ser exigidos

licenciamentos, bem como, deve ser feita a fiscalização de modo homogêneo no âmbito da Bacia, de modo a não inviabilizar a produção.

Em relação à indústria, o assunto foi considerado *“bastante nebuloso”*; muitas indústrias *“devolvem a água com produtos perniciosos”* (Entrevistado 8). No caso do uso da água pela população, o entrevistado alerta com preocupação: *“se tu falar em off com o pessoal que trabalha nisso, eles te dizem: tem diluentes que entram na água que tu nunca vai conseguir separar”* (Entrevistado 8). Portanto, a purificação não é completa.

A falta de saneamento básico foi lembrada por dois dos entrevistados como causadora de conflitos decorrentes de uso. *“Vai tudo para veiculação hídrica”* (Entrevistado 5). Deve haver preocupação com o retorno da água para o recurso hídrico, posiciona-se.

Um dos entrevistados relatou como sendo um conflito no CTA, a ocupação indevida das margens do Rio para lazer, no encontro do Rio Antas com o Carreiro, local turístico onde o uso está gerando acúmulo de lixo.

Apesar de todos esses relatos, dois dos catorze entrevistados afirmaram que não existem conflitos de uso de água no CTA. Um deles justificou que não existem conflitos *“postos, explícitos”*, porque há disponibilidade de água na Bacia e também porque *“a qualidade da água não é a pior”* (Entrevistado 6).

Para outro entrevistado, o que aconteceu com as hidrelétricas seria um *“conflito AMBIENTAL. Não era conflito de água”* (Entrevistado 11). Ele questiona se existe alguém ficando sem água *“rio abaixo ou rio acima”*, por causa da atividade das hidrelétricas. Se fosse seria um conflito pelo uso da água. Para o informante, este tipo de impasse estaria sendo gerado por questões pessoais e não por demandas das categorias, *“tanto que bota em votação, nada para em pé... porque não teve articulação, porque não é um conflito!”* (Entrevistado 11).

Um discurso recorrentemente inserido nas discussões foi a cobrança pelo uso da água: *“temos que discutir quanto isso vai custar, como vira tarifa? quem será isento?”* (Entrevistado 11), fazendo emergir um possível conflito de interesses a partir do momento em que o Comitê tiver que atuar definindo *“quem paga e quanto paga”* pela água, o que exigirá que o Comitê seja mais proativo, prevendo problemas e não só remediando situações.

Um entrevistado refere que muitos conflitos não surgem, porque os temas geradores não são tratados no CTA. Outro membro tem entendimento semelhante: *“Eu já não sei se os conflitos da Bacia Taquari-Antas foram plenamente debatidos e esgotados e encaminhados como deviam...”* (Entrevistado 5). Deste modo, emergiu nas entrevistas que há necessidade de localizar e identificar os conflitos de uso, mesmo que alguns entraves se apresentem:

Aí que entra uma deficiência, que não foi implementado o plano de bacia, porque uma das atribuições do Comitê é compatibilizar estes conflitos... ‘compatibilizar os diferentes interesses dos usuários da água e dirimir em primeira instância eventuais conflitos...’ isso está muito claro... e falta esta clareza muitas vezes, além de interesses que se sobrepõe a outros (Entrevistado 7).

Para aprimorar a gestão de conflitos, um entrevistado frisou que se deve fazer valer a lei, o que significa usar a fiscalização. *“Por isso é tão importante as secretarias municipais de Meio Ambiente e prefeituras participarem, que é quem fiscaliza, pois a administração de conflitos é fazer valer a lei, não tem outra forma”* (Entrevistado 13). Outros entendem que a gestão de conflitos deveria estar baseada em regras de conscientização, embora reconheçam ser tarefa complexa. *“Eu tenho impressão de que não existe isso, existe quem puder mais, chora menos, quem puder usufruir mais, pega mais” [...] “o Comitê está doente como o mundo”* (Entrevistado 8). Para outro entrevistado, o CTA sempre tenta ser conciliador, sem abrir mão daquilo que é a essência: a preservação da qualidade da água. O CTA tem *“se postado como mediador para não chegar ao ponto de discussões judiciais”* (Entrevistado 12), diz.

Os mecanismos citados como adotados para tratar dos conflitos no âmbito do CTA foram, na sua maioria, os que privilegiam negociações, discussões, diálogos e acordos. Entre as opções, assinalaram: votação após negociação (20 de 37 respondentes); discussões abertas/diálogo (19/37); consenso/acordo (8/37); mediação (2/37); votação sem negociação (2/37); não são resolvidos (2/37); não responderam (4/37).

Nas reuniões ao longo do segundo semestre, entre 2014 e 2015, veio ao conhecimento do Comitê Taquari-Antas, formalmente, um conflito de uso da água: tratava-se de um ofício da Câmara de Vereadores do município de Serafina Corrêa, que relatava divergências entre os usuários do Arroio Carreiro - de um lado da

margem, moradores; e de outro, usuários de jet-ski. Essa situação foi relatada pelo então presidente que enfatizou ser papel do Comitê mediar/dirimir estes conflitos – incumbência que era lembrada por ele em diversas ocasiões nas reuniões.

O então presidente sugeriu uma comissão para dialogar com a comunidade envolvida no conflito. Em reuniões posteriores, o assunto não foi mais tratado, até que o novo presidente informou, em reunião, ter respondido o ofício de Serafina Correa, afirmando que se o Comitê tivesse que intervir, seria analisado primeiramente se não havia construções em Área de Preservação Permanente, se quem tem e usa os jet-skis tem licença para tal. Enfim, disse que seria uma atuação “dentro da legalidade”. Esta situação específica foi questionada com maior profundidade nas entrevistas. A grande maioria dos entrevistados (14) não se lembrava do desfecho do caso (6); ou não se lembrava da discussão (3); e um afirmou que não sabia por não ter comparecido a reunião. Para parte dos entrevistados (3), foi um conflito não resolvido. Outro entendeu que não se tratava de conflito pelo uso da água.

Um dos entrevistados entende que a situação não envolvia um conflito de água, mas de outras situações, mas solicitaram a intervenção do CTA, que fez uma visita ao local e solicitou o “*habite-se*” do Camping e das casas, os arrais amadores<sup>93</sup> e o Registro de Marinha das embarcações. Questionou-se a respeito do tratamento de esgoto do local e, depois disso, “*acabou o conflito*” (Entrevistado 11), pois verificou-se que se tratava de fiscalização que deveria ser feita pela Marinha.

Outro conflito apontado no questionário e evidenciado nas reuniões é entre o Comitê e o Estado. O conflito é decorrente da falta de recursos financeiros enfrentada pelo CTA, o que interfere diretamente nas ações que precisam ser desenvolvidas. Este conflito se refere especialmente ao período que o CTA ficou sem receber repasses do Governo Estadual para sua manutenção básica. “*O dinheiro é liberado, mas não vem...*” [...] “*sem financeiro não tem como gerir*” (Entrevistado 12).

Alguns membros afirmam que a manutenção de um Comitê de Bacia tem que ser pelo sistema, que precisa ser autogerido; para isso, é necessário que se avance

---

<sup>93</sup> Carteira de habilitação para conduzir embarcações nos limites estabelecidos segundo as categorias definidas pela Marinha.

para discutir a cobrança pelo uso da água e *“ninguém quer avançar para discutir cobrança [...] ninguém tem coragem”*. Para manter um Comitê, são necessários recursos que provêm do CRH, Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH), que o Comitê *“tem que brigar para ser liberado, briga com o pagamento da folha do professor, que briga com o pagamento do asfalto para tapar buraco”* (Entrevistado 6).

De modo geral, há o entendimento de que, por muitos anos, vários governos passaram sem que houvesse a implantação da Lei Estadual nº 10350/1994: *“o Colares aprovou a lei, Brito começou a implementar a lei, depois veio Olívio, Rigotto, Ieda, Tarso, Sartori, são seis governos, nenhum deles implementou a Lei de Recursos Hídricos como deveria implementar”* (Entrevistado 6). Entende-se que, basicamente, o motivo foi a falta de recursos: *“aí os membros do Comitê falam: não, mas nós temos o Fundo de Recursos Hídricos...tudo bem, mas entre pagar a folha de funcionários e implementar uma política de recursos hídricos, primeiro tem que pagar a folha dos funcionários”* (Entrevistado 6).

Mesmo assim, reconhecem que houve avanços significativos, já que o CTA teve representantes na Câmara do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH), onde foi elaborado um Manual de Acesso e de Uso do FERH, para reger a situação, pois *“em outros governos isso ia para os amigos! Agora não, agora tem regra [...] e aí começou a ter dinheiro para os Comitês de Bacia, porque TEM NA LEI quantos por cento do Fundo é dos Comitês”* (Entrevistado 11). Relatam que, atualmente, isso está funcionando, mas houve uma caminhada.

Para alguns entrevistados, as Agências ainda não foram criadas por haver *“interesses de categorias fortíssimas no campo da política”* (Entrevistado 5), que não tem interesse na cobrança, *“que não tem interesse que o negócio ande”*. Outros também citam que existem *“n motivos: tem categorias fortes que não querem pagar, tem governos que não sabem nem o que é, tem governo que sabe o que é sim e que não quer encarar, tem governo que está encarando...tem de tudo”* (Entrevistado 11). Um dos entrevistados entende ser necessário que o CTA e o governo estejam alinhados.

Vamos pensar assim, falando do comitê com o governo. O filho se brigar com o pai, fica sem mesada. Então, eu penso que o comitê é um órgão de governo e a gente tem que estar alinhado. Então, as ideologias, e isso são quando tu tens muita gente com ideologias diferentes, inclusive partidárias, é claro que vai haver conflitos. (Entrevistado 10).

Um conflito latente, interno, decorre da percepção de falta de planejamento do Comitê, já que, para ele, em *“nenhum momento, nenhuma gestão que eu participei apresentou: olha, nós vamos ter um ano de trabalho aqui, a gente tem esse objetivo quebrado em metas, e queremos as metas e cobrar em todas as reuniões para decisão”* (Entrevistado 9). O planejamento do trabalho é fundamental; por isso, poderia ser melhor realizado, com recursos financeiros: *“os membros são voluntários lá [...] a Secretaria Executiva precisa de recursos para fazer, o recurso financeiro faz falta”* (Entrevistado 1).

Também ficou evidente a percepção de que a Etapa C precisa *“andar”* e que há *“necessidade urgente”* de criar a Agência de Bacias, *“porque se não, eu particularmente acho que a gente pode parar por aqui de ‘brincar’ de Comitê de Bacia”* (Entrevistado 12). A Agência de Bacia fará a arrecadação da cobrança pelos usos da água.

Para dois entrevistados, atualmente, não há conflitos entre o CTA e o governo. Entendem que deveria haver mais cobrança do Estado, da SEMA, referente às necessidades do CTA, mas percebem que há passividade: *“Não existe conflito, lá está todo mundo acomodado, quietinho. Escutando e dizendo amém! Pra mim tem que ter conflito”* (Entrevistado 4).

Para a maioria dos entrevistados, os conflitos no CTA envolvem discussões relacionadas às categorias, consideradas normais de ocorrerem dentro de um parlamento, onde cada membro representa uma categoria e seus interesses. Ressaltam que a divergência de ideias é importante. A relação entre a diretoria – presidente e vice-presidente do Comitê – especialmente na gestão 2015/2016 evidenciaram conflitos de ideias, que ficavam expostos nas reuniões. Após algumas situações de conflito, percebeu-se que o vice-presidente não se fez mais presente nas reuniões. Da mesma forma, presenciaram-se discussões mais acirradas naquele período, entre a presidência e alguns membros, o que causou constrangimento aos presentes.

Os entrevistados argumentam que o cargo da presidência é representativo dentro do Comitê, que o atual presidente foi eleito com o aval da maioria, com eleição direta e aberta, mas é necessário que se separe o cargo que ocupa da representação, *“se não tu vai só puxar para teu lado, mas isso não acontece, às vezes a gente percebe que a corda, como um cabo de guerra, pende mais para um lado, mas depois ela vai pro meio de novo”* (Entrevistado 1).

A maioria considera que os presidentes que passaram pelo CTA eram bem capacitados, mas trazem consigo uma representação e *“é obvio que eles defendem sua instituição, acima de qualquer coisa, mas todos eles conduziram muito bem estes embates. Estes conflitos são naturais, são conflitos que vão acontecer sempre, indiferente do presidente que tenha”* (Entrevistado 10). Houve relatos de que o atual presidente tem uma postura mais técnica e é muito rigoroso em relação ao cumprimento da legislação e do Regimento Interno do CTA; ele *“não deixa desvirtuar a questão”* (Entrevistado 9), lembrando sempre aos membros que *“nós não somos órgão de meio ambiente, nós somos de água”*.

O atual presidente é no dia-a-dia pressionado a produzir resultado: resultado financeiro! Antes, era resultado nem tanto financeiro, a pessoa que era presidente estava mais pressionado com resultados com pessoas, e nós não podemos botar numa forminha e querer que saia o presidente certo, mas ele vem de algum lugar e naquele lugar se trabalha de um jeito, é natural que dentro do Comitê ele tenha posturas mais relacionadas com o dia-a-dia dele. (Entrevistado 10).

Dois entrevistados entendem que deve haver cuidado para que os interesses de quem está conduzindo o Comitê não se sobreponham aos demais: *“Não pode ocorrer é a presidência sobrepor a opinião de todos os membros do CTA, pois o presidente é eleito pelo grupo e este deve ter o bom senso de verificar o que é a vontade da maioria”* (Entrevistado 14). Ele entende que disso depende um ambiente mais democrático e flexível, o que interfere na motivação e na participação das pessoas, *“porque a presidência tem uma maneira de agregar o grupo ou de não conseguir puxar o grupo, porque há uma dificuldade, você sentiu a dificuldade de conseguir puxar o pessoal para o grupo, então eu vejo que às vezes pode afetar neste sentido aí”* (Entrevistado 14).

Entende outro entrevistado que, num conflito, *“todos tem que ceder, mas às vezes certos interesses querem se sobrepor a outros, é a questão das hidrelétricas”*

(Entrevistado 7). Ele percebe que, na maneira como às vezes os assuntos são conduzidos, *“querem sobrepor sua opinião e a dos outros não vale, só vale a dos empreendedores da hidrelétrica... só vale a opinião deles”* (Entrevistado 7). Este entrevistado acredita que isto prejudica o andamento do CTA, uma vez que desmotiva as pessoas: *“se entende perfeitamente que a energia elétrica vem suprir o interesse da coletividade, mas também certas opiniões têm que ser mais ponderadas e não chegar e querer impor. Eles se impõem!”* (Entrevistado 7). No mesmo sentido, outro entrevistado refere que há um trabalho *“por baixo do pano, quando não faz na nossa cara”* (Entrevistado 8), favorável às empresas que *“vão destruir mais ainda”*, referindo-se ao processo de instalação de hidrelétricas, que considera ser em excesso no Rio Taquari-Antas, o que interfere em todo o ecossistema. Para este entrevistado, seria necessário retomar, rever o objetivo principal do CTA: *“O que o Comitê tem que fazer? Ah, tem que gerir todos os lados, mas qual é antes de gerir todos os lados? Qual é o escopo principal? É a preservação e cuidados com os rios”*. E alerta: *“o Rio é vida, não é uma coisa morta, ele não é um objeto do teu prazer”* (Entrevistado 8).

O outro entrevistado reconhece haver opositores *“ferrenhos”* e atribui isso ao fato de que são categorias em busca de seus interesses: *“se tem alguém que acha que Comitê é clube de amiguinhos, está completamente enganado, quando nós formos para as atribuições e termos que tomar decisões é que isso vai borbulhar. Por enquanto é tapinha nas costas, o social, o político, mas NÃO É um clube de amiguinhos”* (Entrevistado 11), referindo-se ao debate em relação à cobrança pelo uso das águas. Portanto, os conflitos são mais latentes que evidentes no CTA.

Alguns entrevistados relatam que há *“dissensos”*. É papel do CTA compatibilizar todos os interesses, criando um consenso: *“este é o grande papel político do Comitê”* (Entrevistado 6). Outro finaliza: *“não tem outra forma de diminuir os conflitos a não ser nesta participação”* (Entrevistado 13). Para um dos entrevistados, deveria haver mais conflitos no CTA no sentido de debate, de discussão, por ser um colegiado.

Se todo mundo ir lá e ficar quieto, que é o que eu vejo que está acontecendo, a coisa não funciona, mas eu acho que as pessoas tem que ter mais opinião, acho que está muito assim, de cima para baixo, e goela abaixo, e vamos em frente...aliás, vamos em frente não, vamos passar para o próximo item,



porque pra frente a gente nunca foi, desde 2013 que eu estou indo, nós não conseguimos avançar naquilo ali, não foi para a frente...NÃO FOI PRA FRENTE! Eu não entendo! (Entrevistado 4).

Acerca da prevenção ou redução de conflitos reais e potenciais de uso da água, a maioria (54%) não sabe se existe, ou não respondeu; 29,7% afirmaram que ocorrem ações de prevenção ou de redução de conflitos; para 16,2%, não ocorrem. Entre as ações citadas como as mais recorrentes estão as reuniões plenárias, o Plano de Bacia, a criação das Agências, a cobrança pelo uso da água e o caso do Parque Municipal de Serafina Corrêa<sup>94</sup>.

Entre os que responderam que não há ação de prevenção de conflitos, foram percebidas diferenças argumentativas ao justificarem as respostas. Alguns afirmam que não há conflitos; por isso, tais ações seriam desnecessárias. Outros entendem que o Comitê não tem postura proativa. Assim não consegue saber dos conflitos por antecipação e, conseqüentemente, não consegue debatê-los.

Por último, foi solicitado que o membro sugerisse formas de aprimorar a gestão de conflitos no âmbito do Comitê, quando se obteve uma diversidade de respostas. As sugestões mais recorrentes foram no sentido de que o Comitê deveria divulgar mais seus debates e suas informações, incentivando a comunidade externa a participar, criando mecanismos de ação, de comunicação e de transparência, para que haja um efetivo reconhecimento dos Comitês, com representatividade. Ainda, houve as seguintes sugestões: a disponibilização de recursos por parte do Estado, para a implantação do Plano de Bacia, Etapa C; a criação da Agência de Bacia; sensibilização ambiental para que não prevaleça o viés econômico; criação de mecanismos de fiscalização da legislação ambiental, especialmente, no que se refere a lançamento de dejetos.

Campanha de conscientização da sociedade sobre o problema, pois só através de uma pressão política é que se conseguirá convencer o Estado e a disponibilizar recursos para efetivação do Plano de Bacia (Respondente 9).

Primeiro os Comitês precisam de efetivo reconhecimento legal de sua ação na implantação do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos. Sem este a atuação sempre será restrita. Também os Comitês devem ter suas estruturas adequadas para efetivamente representar a sociedade no tema recursos

---

<sup>94</sup> Conflito formalmente apresentado ao CTA envolvendo o uso das margens do Arroio Carreiro, que se referia a utilização de jet skis em área de lazer, o que será aprofundado na sequência.

hídricos, ou seja, mecanismos de ação, comunicação e transparência para com os membros e as entidades que estes representam e para com a sociedade em geral (Respondente 2).

Há vários tipos de conflitos no âmbito do CTA. Alguns carecem de uma discussão ampla e transparente, uma vez que nas reuniões observadas não foram citados, mas emergiram de modo mais evidente nas entrevistas.

b) Informação e gestão de conflitos;

Com o objetivo de relacionar as categorias pesquisadas, os entrevistados foram questionados a respeito de como analisam a qualidade e a quantidade das informações disponibilizadas aos membros, quando havia necessidade de gerir um conflito no Comitê. Uma parcela afirmou que as informações foram suficientes e outra, insuficientes. Quem as considera suficientes afirma que recebe antes da reunião dados, e, caso alguém queira se aprofundar, deve solicitar mais informações. Um dos informantes relatou que ocorreu “*o problema do setor elétrico*” (Respondente 4), quando houve a participação do CRH e do DRH, além de diversos outros profissionais que vieram colaborar com as discussões. O grupo que entende que não há informações em caso de conflitos relatou a situação de uma empresa que havia sido contratada pelo Estado para apresentar o diagnóstico da Bacia e “*o cara dizia: é, isso eu não sei... Isso vocês tem razão, nós não temos isso!*” (Entrevistado 5).

Portanto, há ocasiões em que os membros do CTA precisam tomar decisões sem informação: “*INCONCEBÍVEL... Inconcebível hoje você não ter um sistema que ampare qualquer tomada de decisão com conteúdos digitais*” (Entrevistado 5). Ele relata que é importante os membros do CTA terem informações sobre qualquer questão que necessite de deliberação:

Que tipo de informação você precisa saber? [...] Naquele lugar lá as espécies são endêmicas, só acontecem lá no mundo! Essa é uma informação importante? Sim, importantíssima! Aquelas espécies que estão ali, de peixes ou de plantas, só acontecem ali! Em nenhum outro lugar do mundo... Então tua forma de olhar é comum? Não, ela é muito específica! [...] Ah, isso é romântico? Não, não é romântico! Precisa ser lá o local? NÃO! O fato de ser lá ou não ser lá é uma questão econômica de alguém que quer ganhar dinheiro lá. QUER GANHAR DINHEIRO LÁ! Só por isso! E aí tu vai abrir mão

disso? Então isso tem que ficar muito claro, não há meias palavras... E nós temos meias palavras para as coisas (Entrevistado 5).

Alguns entrevistados citaram o sistema de informações da UCS, que poderia ser melhor utilizado, especialmente, para os membros do CTA poderem decidir com segurança. Mas lembra que é necessário alguém para geri-lo, alimentar o sistema: *“Cadê a Agência para fazer isso?”*. Ele sugere que tenham acesso a informações *“traduzidas”*, e lembra: *“Temos muitas informações dispersas. Com o nível tecnológico que a gente tem, não adotar isso é porque não quer, né? Porque não priorizar isso?”* (Entrevistado 5).

A ausência do Estado por meio de seus órgãos (SEMA, DRH, CRH) nas discussões envolvendo conflitos nas reuniões do CTA foi citada e percebida como um fator dificultador na busca de soluções. Já um dos entrevistados acredita que não há maiores conflitos no CTA, por não haver escassez e a qualidade ainda ser considerada boa. Portanto, uma boa gestão de conflitos está relacionada ao acesso qualiquantitativo às informações pelos membros.

c) Participação e gestão de conflitos;

Quanto à participação dos membros em episódios envolvendo conflitos hídricos ou subjetivos, prevaleceu o entendimento de que a participação fica limitada àqueles que trazem as situações conflituosas e alguns membros que procuram se aprofundar na questão: *“Participam porque foram atrás do assunto, os outros até sabem que vai ter aquela discussão, mas como não estão preparados para refletir, discutir, eles não fazem”* (Entrevistado 6). Outros não querem se envolver para não se indispor e há aqueles que nunca se pronunciam: *“tem gente lá que eu nem conheço a voz”* (Entrevistado 4). De qualquer modo, o entrevistado defende que é necessário haver pleno esclarecimento prévio sobre a situação conflituosa. Outros enfatizaram que é necessário ter informações técnicas para perceber a necessidade de um sistema de monitoramento, por exemplo. Devido à grande dimensão da área da Bacia, às vezes, os conflitos pontuais são tratados em grupos de trabalho, que buscam informações junto às comunidades.

Questionados se existe processo de consulta à sociedade quando surgem conflitos relacionados à água, 29,7% afirmam que sim; 18,9%, que não; 18,9% não sabem; 16,2% responderam que já houve; 21,6% não responderam. Os que reconhecem haver processo de consulta indicam a realização de audiências e consultas públicas. Já aqueles que afirmaram que não há, alegam que já existem regras definidas quando surgem conflitos: *“Tudo está balizado pelo Plano de Bacia, parcialmente efetivado. Sobre os diversos temas, somente ocorre a votação no Comitê”* (Respondente 5).

Aqueles que entendem que já houve processo de consulta à sociedade estavam se referindo às consultas e audiências públicas realizadas para discutir e elaborar o Plano de Bacia, etapas A e B. *“Houve consulta pública quando da elaboração do Plano de Bacia, quando a sociedade foi chamada a participar e definir os usos preponderantes na Bacia”* (Respondente 12).

### **5.3.7 Discussão parcial dos resultados**

A partir do estudo de caso, observou-se que a categoria em análise, *“gestão de conflitos”*, tem dois desdobramentos: não só existem conflitos hídricos a gerir, mas também conflitos de ordem das relações sociais e institucionais (relacionais). Estes dois tipos, por sua vez, possuem suas especificidades.

Percebeu-se que os conflitos não são decorrentes somente dos usos e da escassez de água, mas, também, de divergências culturais: existência de visões e de formas de como se deve gerir a água (ARAÚJO, 2011), como se observa na Figura 11, que se passa a detalhar:

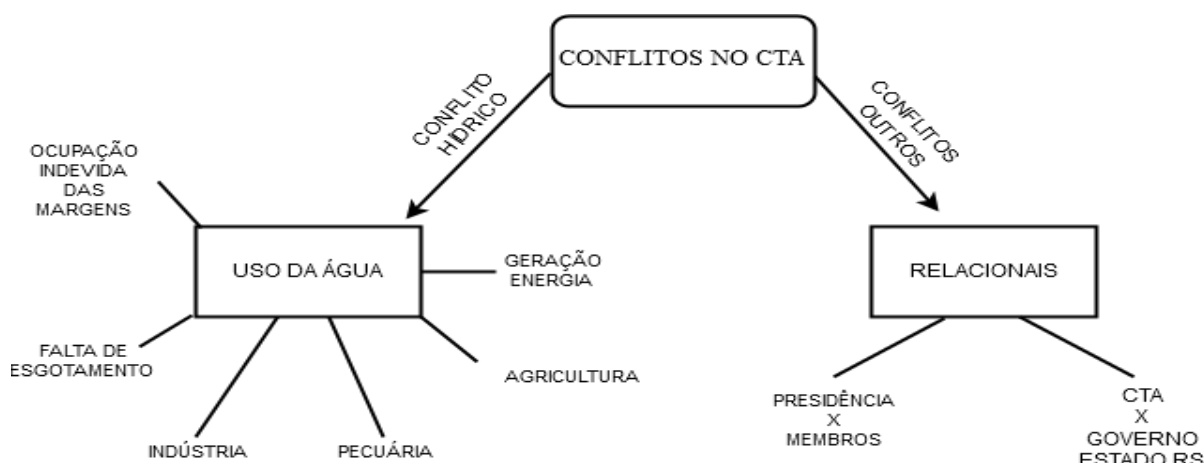


Figura 11: Os conflitos no Comitê Taquari-Antas  
 Fonte: Da autora

O confronto de interesses, natural em um fórum como o Comitê de Bacias, é relacionado ao controle de um recurso – água –, ou ao controle do poder de gerar e impor certas definições da realidade, exercendo influência na resolução do problema (FLORES, 2009; ALONSO e COSTA, 2002). É importante lembrar que os conflitos são parte de um processo de viver e uma oportunidade para identificar problemas e resolvê-los, já que fazem parte das relações humanas (BESEN e BELLENZANI, 2013).

### a) O conflito hídrico

Tratando inicialmente do conflito hídrico, o que ganha maior evidência no estudo de caso é o uso da água. Pode-se classificar o conflito hídrico como um conflito de interesse entre o que os gestores desejam ou necessitam para suas categorias (Soares apud Redorta, 2010). Estes usos conflitam-se a partir, em síntese, de dois tipos de interesses: econômico e socioambiental.

Os conflitos em relação ao uso da água pela agricultura estão relacionados ao elevado uso de agrotóxicos que contaminam os mananciais hídricos. Quanto à pecuária, referem que a matéria orgânica polui o recurso hídrico, além de haver elevado consumo de água na atividade. Em relação à indústria, mencionam que alguns poluentes não são retirados da água, mesmo com o tratamento, o que é agravado pela falta de licenciamento e de fiscalização uniforme na Bacia. Já relativo

ao saneamento básico, comentaram que a ausência de esgotamento sanitário contamina os recursos hídricos. Em relação à ocupação indevida das margens, este conflito surgiu devido ao caso específico de Serafina Correa, envolvendo o uso das margens do Arroio Carreiro. A ampla maioria demonstra não ter conhecimento como foi a resolução do conflito, mas alegam que faltou transparência e clareza. Apenas um entrevistado conhecia em detalhes o andamento do caso.

Segundo apontado no estudo de caso, não houve transparência e clareza na condução da resolução deste conflito, eis que a grande maioria dos membros não tinha conhecimento de como foi conduzido o assunto. Dirimir conflitos em primeira instância é atribuição do Comitê, conforme Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997); porém, há indícios de que, neste caso, não foi o colegiado que arbitrou sobre o conflito, o que demonstra que a gestão de conflitos no CTA ainda precisa ser construída.

O uso para geração de energia é a causa de maior conflito evidenciado no estudo de caso. Há pouca clareza em relação aos danos ambientais para o rio e para ecossistema, causados pela instalação das hidrelétricas. Alguns questionam se no futuro os membros do CTA não serão cobrados pelas consequências dessa instalação. Há relatos referentes a posicionamentos contrários das comunidades à instalação de hidrelétricas, mas alegam haver articulações políticas e econômicas influenciadoras; apontam que as informações técnicas são direcionadas/desencontradas e mencionam, inclusive, que o tema das hidrelétricas não é colocado em pauta para discussão.

Há, também, posicionamentos de que a instalação de hidrelétrica não é conflito hídrico, mas conflito ambiental, com o que se discorda, pois o fato de ser um conflito ambiental, não o exclui de ser um conflito hídrico, pois este está contido naquele. Os conflitos ambientais envolvem complexidades, como questões técnicas e emocionais. Os assuntos implicam valores, percepções e significados diferentes, sendo necessário perceber a complexidade das relações e suas conexões, o que requer um olhar sistêmico não somente sobre a Bacia Hidrográfica, mas sobre toda a região (CAPRA, 2006).

A geração de energia foi, inúmeras vezes, citada no estudo de caso como um problema existente na Bacia Taquari-Antas, que afeta o ecossistema. Apesar de não

haver dúvidas de que a instalação de hidrelétricas para geração de energia é uma das atividades impactantes nos ecossistemas, causando riscos (TUNDISI e MATSUMURA-TUNDISI, 2011), não houve debates sobre o tema no período de observação das reuniões, o que causa a impressão de que o assunto é tabu e não está devidamente “*resolvido*” no âmbito do CTA, especialmente, por não haver informações transparentes aos membros sobre competências (a quem cabe licenciar uma hidrelétrica) e conteúdos (em que termos ocorreram estas licenças). O assunto veio à tona apenas nos questionários e nas entrevistas. Acredita-se que os conflitos poderiam ser amenizados se houvesse momentos específicos para tratar do assunto até a exaustão, promovendo formação aos membros com palestrantes isentos, para haver melhor compreensão e clareza em relação ao tema e ao papel do CTA neste contexto.

Os usos conflitantes não foram debatidos e discutidos com profundidade nas reuniões que acompanhamos. Houve menções tímidas, o que permite concluir que se trata de conflitos hídricos latentes. Assim, correm o risco de serem rotulados (erroneamente) como “*supostos*” conflitos, pois não houve discussão aberta, o que pode ampliar a situação conflituosa e aumentar as dificuldades na condução do conflito, já que tende a se complexificar (GRANJA, 2012).

Apesar da carência de discussão sobre conflitos, nos questionários, os membros reconhecem que os debates que ocorrem são baseados em negociações, discussões, diálogos e acordos, o que pode indicar processos de negociação com uma postura de diálogo (GRANJA, 2012), pelo menos, no que se refere aos temas trazidos para discussão. No âmbito do RS, a maioria dos gestores dos Comitês informou que existem negociações, conforme previsto no PlanNRH (BRASIL, 2006). Não há somente a prevenção de conflitos, mas, também, a antecipação para a resolução deles.

## **b) Conflitos relacionais**

Percebe-se que os conflitos que emergiram no estudo de caso não são exclusivamente conflitos hídricos, mas são decorrentes das relações sociais e institucionais, como, por exemplo, a relação do CTA com o governo do Estado. Ou seja, os conflitos que emergiram são de ordem relacional, que se constituem,

basicamente, de dois modos: a relação do CTA com o governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS); e a relação dos membros com a presidência do Comitê.

A relação do CTA com o governo do Estado do RS revelou-se conflituosa desde o início do estudo de caso, fato diretamente observado nas reuniões. Este conflito, segundo a classificação de Redorta (apud Soares, 2010), pode ser entendido como um conflito de recurso escasso, pois há disputa de recursos financeiros no que se refere à destinação de verbas para a manutenção dos Comitês.

Também pode ser entendido com um conflito de expectativa (REDORTA apud SOARES, 2010), pois não se cumpre com o que se espera um do outro. No caso, o Estado não executa ou não implanta as ações necessárias para o pleno funcionamento do CTA, o que frustra as expectativas dos membros e da própria sociedade, desencadeando conflitos políticos, relacionados às abordagens em relação à gestão hídrica, envolvendo diretivas e instrumentos econômicos (VIEIRA, 2008). É um conflito causado em função da inoperância do poder público na administração dos recursos hídricos (LANNA, 1997). O questionário também apontou que as questões orçamentárias representam o segundo maior conflito identificado no CTA. No âmbito estatal, a falta de recursos e questões orçamentárias também foram muito lembradas pelos gestores dos Comitês do RS.

O conflito se estabelece quando o Estado, como ente mantenedor dos Comitês, não faz os repasses financeiros necessários para a manutenção mínima, seja por falta ou escassez de recursos, ou por entraves burocráticos<sup>95</sup>. Esta situação interfere diretamente nas ações do CTA, que acaba tendo limitações para executá-las. Foi lembrado no estudo de caso que, apesar da existência do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERH), ele precisa “*competir*” com outras prioridades orçamentárias, como o pagamento da folha do funcionalismo do Estado. Reconhecem que ocorreram avanços nesse sentido nos últimos anos, pois foi criado o Manual de Acesso e Uso do FERH, que tem garantido o repasse orçamentário de modo mais regular aos Comitês.

---

<sup>95</sup> Por exemplo, a morosidade na firmação do Convênio com a Universidade de Caxias do Sul, que passou a exercer a Secretaria Executiva.



Destacam que vários governos do Estado do RS não implantaram na totalidade a Lei Estadual 10.350/1994, especialmente, no que se refere à criação das Agências de Bacia, que permitiriam que o sistema fosse autogerido. Para isso, seria necessário discutir a cobrança pelo uso da água e esta discussão *“ninguém tem coragem de fazer”*. A criação das Agências de Bacia na França, em 1964, possibilitou que a gestão das águas não se confundisse com as políticas públicas (BERRETA, LAURENT e BASSO, 2012), o que parece estar longe de ocorrer no Brasil, especialmente, no RS. Apesar de o conflito entre CTA e governo ser relevante, paradoxalmente, cabe exatamente aos governos instituir instrumentos de negociação para tentar amenizar os conflitos. O regramento desses instrumentos é considerado o teste da arte política, pois coexistem na sociedade grupos antagônicos, impedidos de recorrer à violência (CAGLIARI, 2010).

Referente à relação dos membros com a presidência do CTA, para a maioria dos membros, trata-se de conflitos normais que ocorrem entre categorias, mas não prejudicam o andamento do Comitê. Eles compreendem como natural que o presidente defenda sua instituição; porém, os membros devem atuar com responsabilidade, manifestando suas discordâncias, já que, para dirimir conflitos, entendem que deve haver participação com informação. Ainda, salientam que o presidente foi eleito legitimamente.

Os conflitos se originam por duas razões, categorizadas por Mostert (apud Araújo, 2011), como desacordos fatuais, pois as opiniões se diferenciam em relação aos impactos da atividade e riscos envolvidos, como também por causa de objetivos conflitantes, quando há interesses relacionados a ganhos e perdas da instituição que representam.

Para dois membros, há conflitos evidentes. Enquanto um considera que há favorecimento às empresas geradoras de energia, que prejudicam o ecossistema da Bacia, o outro salienta que as categorias estão em busca de seus interesses. Foi mencionado que deve haver um cuidado para que os interesses de quem está conduzindo não se sobreponham aos demais, o que interfere na motivação e na participação dos membros.

Lembra Flores (2009) que, para haver êxito na construção de consenso, é necessário desenvolver habilidades, como a capacidade de conciliação, de mediação e de facilitação. O papel de um “*facilitador*” do processo é fundamental, como ator neutro. No caso do CTA, cabe justamente ao presidente, representante do setor de energia, mediar este processo em que está envolvido. E, do mesmo modo, o Estado deveria fazer a negociação nos conflitos, quando é o principal envolvido. Os dois principais conflitos têm o possível mediador como principal envolvido.

Ao relacionar a categoria, gestão de conflitos com informação e participação, verificou-se que, embora os resultados dos questionários apontem haver discussão e debates marcados pelo consenso, na entrevista em profundidade, prevaleceu a ideia de que, nestas condições, a participação é fraca, o que demonstra que deve haver mais reflexão, já que a resolução de conflitos hídricos exige a participação de todos, uma vez que se adota um modelo de gestão participativa (VIEIRA, 2008). Nesse sentido, a má comunicação é causa de geração e/ou agravamento de conflitos, já que os envolvidos não conseguem se expor de forma adequada e articulada (GRANJA, 2012). No Quadro 12, realiza-se uma síntese dos resultados deste cruzamento:

INFORMAÇÃO	←	CONFLITO	←	PARTICIPAÇÃO
↓		↓		↓
Percepção heterogênea: para alguns há informação para tomada de decisão, para outros não há.		Participação ocorre com pouca intensidade.		
Consideram essencial ter a informação, e que ela seja de fácil acesso, eficiente e precisa para que possam deliberar e saber as consequências.		Participação limitada aos envolvidos nos conflitos.		
Sistema de informações da UCS poderia ser melhor e mais utilizado.		Alguns nunca se manifestam, nem em situações conflituosas.		
Falta a Agência de Bacias		Acreditam que não se manifestam por não quererem se indispor, medo de se posicionar e criar atritos.		
Deve ser melhorada a interação com as IES para que os resultados de pesquisa sejam socializados com o CTA		Os membros precisariam exaurir suas dúvidas, realizando todos os questionamentos necessários.		
		A extensão territorial da Bacia dificulta.		

Quadro 12: Como ocorre a informação e a participação em um momento de gestão de conflitos  
Fonte: Da autora

No decorrer do estudo, algumas ações para aprimorar a gestão de conflitos no âmbito dos Comitês foram sugeridas, entre as quais se destacam: fiscalização da legislação ambiental de forma homogênea nos municípios; sensibilização e conscientização ambiental; criação de mecanismos de ação, de comunicação e de transparência para a sociedade; reconhecimento dos Comitês pelo Estado, com disponibilização de recursos para implantar a etapa C (CTA) e criação das Agências de Bacias; maior participação das entidades, interessados e sociedade; capacitação permanente dos membros; maior articulação com setores da sociedade.

Quando se trata da competência legal para arbitrar conflitos relacionados aos recursos hídricos, constata-se que a tarefa cabe os Comitês de Bacia (art. 38, II, Lei nº 9433/1997). A Escola de Harvard adota a *“arte de negociar sem ceder”*. Segundo essa escola, pode-se buscar uma negociação que promova uma posição intermediária, que evite conflito a qualquer custo. Já a negociação dura adota situações extremas, que deve levar a um acordo prudente e sábio (FLORES, 2009). Um caso de gestão de conflitos no CTA, acompanhado ao longo da pesquisa, foi *“resolvido”* individualmente. Não se buscou a construção coletiva com os membros. A maioria deles nem tomou conhecimento da resolução. Uma solução que se contrapõe ao que os teóricos preconizam é que devem ser priorizadas alternativas que proporcionem benefícios mútuos e que promovam a discussão visando à autonomia, a neutralidade do poder e a transparência (FLORES, 2009).

Quando os debates e conflitos no CTA se tornarem mais intensos, já que há esta expectativa, principalmente, caso se discutir a cobrança pelo uso da água, talvez seja necessário que se avance nos modos de gestão dos conflitos. Talvez seja adequado adotar a mediação (que é mais complexa que a negociação), pois requer a atuação de um terceiro indivíduo neutro. Trata-se de uma nova proposta de tratamento de conflitos ambientais, por ser coerente com uma cultura de diálogo, quando ocorrem participações não adversariais (SOARES, 2010).

A mediação é positiva, ainda que, ao final, não se chegue a um acordo, pois ela ajuda a desfazer desentendimentos e melhorar a comunicação e a convivência entre os usuários, estabelecendo vínculos, reconhecendo diferenças e semelhanças, sem fusão ou eliminação (SOARES, 2008). Além do mais, o conflito não deve ser

compreendido como algo negativo, que deve ser eliminado ou mascarado. Ele existe e faz parte da condição humana; ele requer uma intervenção dialética, não binária. Enfim, a mediação pretende trazer resultados positivos ambientais e sociais. Mesmo sendo um desafio, estabelece-se uma interação não adversarial se as partes realmente o desejarem, com respaldo das autoridades (SOARES, 2008).

A resolução de conflitos hídricos requer um conjunto interdisciplinar de procedimentos e métodos. Cada área de conhecimento oferece uma perspectiva particular para a prevenção e a resolução de conflitos, o que contribui para a construção de uma nova ordem social (WOLF apud VIEIRA, 2008).

Os interesses discutidos e defendidos nos Comitês são conflitantes, mas, devido à essencialidade do bem em questão, não deve ser tratado ou solucionado em espaços fechados, mas, sim, em ambientes públicos que permitam a transparência do processo de negociação e a participação de todos os envolvidos, direta ou indiretamente, no problema (ANA, 2011). Portanto, toda a sociedade.

Constata-se que a maioria dos conflitos no CTA são velados; porém, latentes. Nas reuniões, pouco se discute abertamente sobre eles. O questionário também corrobora com essa impressão. Porém, ao realizar as entrevistas em profundidade, os conflitos vieram à tona, destacando-se, inclusive, que interferem na qualidade da água, mas são pouco ou nada debatidos. Conviria um aprofundamento na pesquisa para detectar com exatidão por que o fenômeno ocorre, o que ultrapassaria o tempo disponível.

Algumas impressões sugerem que os gestores não estimulam o debate e alguns membros não o desejam, ou não se sentem à vontade para provocar uma discussão acerca de um conflito que envolva a própria categoria ou a instituição que representam. É importante repensar esta situação, pois o fato de não discutir não quer dizer que não há conflito; ao contrário, há consciência individual de que fortes conflitos estão na iminência de eclodirem. Quanto mais se adia a discussão, maior poderá ser a dificuldade de resolução.

## 6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, retomam-se aspectos da governança presentes nos estudos documentais e teóricos, para realizar um cotejamento com os dados levantados no estudo empírico, a fim de avaliar como o CTA pode estar construindo um processo de governança hídrica. Para isso, retomam-se resumidamente os resultados das análises realizadas nos documentos e legislações, indo do global ao estadual, no que diz respeito à governança. Também se verifica como os entrevistados percebem a governança e o objetivo maior do CTA neste contexto. Com base nestes resultados, constrói-se um conceito e uma figura síntese, que retrata as características idealizadas para que ocorram processos de governança hídrica, bem como, descreve-se como elas se apresentaram no CTA. A partir destas reflexões, propõem-se contribuições para o aprimoramento da gestão hídrica baseada na teoria quadripartite e apresenta-se um quadro de responsabilidades que detalha este modelo.

Na análise documental, verificou-se que na Agenda 21 e na Diretiva-Quadro da Água, não há menção expressa do termo “governança”. Já o Documento de Referência 7 aborda o tema, trazendo, inclusive, uma proposta conceitual: *“Governança refere-se ao conjunto de medidas, regras e órgão de decisão, informações e fiscalização para garantir o bom funcionamento e controle de um Estado, organização ou, neste caso, um setor.”* O documento apresenta quatro princípios ou categorias de governança: responsabilidade, participação, inclusão e transparência. A gestão integrada dos recursos hídricos é o meio utilizado para implementar a governança. Também traz uma metodologia para a avaliação da governança, com enfoque no nacional e no setorial. Como temas gerais apresenta dois pontos: a força do sistema institucional e outras informações (gestão das finanças públicas, integração internacional, etc).

No cenário da América Latina, onde se analisou o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL, não se faz referência ao termo “*governança*”. Situação idêntica ocorre em âmbito nacional, com a CF/1988 e a Lei nº 9433/1997. Já no PlanNRH, o termo é mencionado quando descreve que a busca da governança é resultado do caráter participativo e descentralizado adotado no processo de construção do PlanNRH. O termo “*governança*” está inserido no Pacto Nacional pela Gestão das Águas, quando se afirma que se objetiva fortalecer o modelo brasileiro de governança. O termo é retomado quando se afirma que, para que se concretize a governança, é necessário que ocorra articulação setorial. No contexto gaúcho, nos documentos e legislações analisados, não há referência expressa ao termo.

O Documento de Referência 7 destaca-se pela sua contribuição conceitual e pela metodologia de análise da governança apresentada. Porém, há legislações e documentos importantes para a gestão dos recursos hídricos que sequer mencionam o termo.

Já no estudo de caso, quando os entrevistados foram questionados acerca da existência de processos de governança no CTA, a maioria entende que não há, considerando o modo de gerir, centralizado no presidente<sup>96</sup> ou na diretoria. Segundo os informantes, prevalece nas discussões o ponto de vista da diretoria, que conduz as reuniões e constrange as pessoas com o cargo que ocupa na instituição de origem. Outra situação constatada foi que a demanda econômica “*atropela*” provocando um desequilíbrio em relação a outras demandas. “*Porque o poderio econômico está relacionado diretamente na política de governança do governo do Estado, do município, da nação, e ele se reflete dentro do Comitê*” (Entrevistado 5). Relata que, em certa ocasião, havia um grande empreendimento a ser licenciado pela FEPAM e foi dito aos membros do CTA que “*deveriam confiar na tomada de decisão da FEPAM*”. Posteriormente, a empresa, na implantação da obra, modificou drasticamente o projeto aprovado; pagaram uma multa e “*atropelaram o processo. Então, numa época em que se fala muito em favores, aconteceu isso. E a*

---

<sup>96</sup> Houve menção de que com a presidência anterior os membros possuíam mais afinidade, “*ficavam mais à vontade, talvez isso limita um pouco esta participação do Comitê nas reuniões*”.

*governança está aonde? Vai pro pau! E aí nós ficamos filosofando sobre isso: sobre a participação, envolvimento das pessoas” (Entrevistado 5).*

Para a maioria dos entrevistados, o grande objetivo do CTA é gerir o uso da água para que se tenha qualidade e quantidade para todos, hoje e no futuro. Também foi citado que isso deve ocorrer observando o desenvolvimento social, ou seja, buscando um equilíbrio com o setor produtivo. Como fator de união entre os membros do CTA, foi lembrado que há uma identidade de ocupação espacial que, mesmo sendo diversa, heterogênea, é preciso reconhecer que *“pertencemos todos à mesma bacia, ou seja, as águas que drenam para a Bacia Taquari-Antas são comuns aos 120 municípios que participam deste território, portanto são comuns a 1,5 milhão de habitantes”* (Entrevistado 6).

Outro entrevistado afirmou que a adversidade é fator de união: *“se ela não acontecer é cada um por si e Deus por todos, e quando ela acontecer, aí nós vamos nos cobrar uns dos outros”*, (Entrevistado 5), referindo-se à possível falta de disponibilidade hídrica e ao comprometimento de sua qualidade no futuro.

Em suma, os entrevistados sinalizam que não ocorrem processos de governança no CTA, tendo em vista o modo de gestão centralizado no presidente e o desequilíbrio no tratamento das demandas, pois as questões econômicas acabam prevalecendo em detrimento da proteção e da preservação dos recursos hídricos e do ambiente que o compõem. A Figura 12 procura sintetizar a situação retratada pelos entrevistados sobre alguns aspectos da governança no CTA:



Figura 12: Governança no CTA - aspectos gerais emergentes nas entrevistas  
Fonte: Da autora

Conforme citado anteriormente, o objetivo de gerir o uso da água para que se tenha qualidade e quantidade hoje e no futuro é reconhecido, mas entendem que não estão conseguindo concretizá-lo, principalmente, por causa da falta da implantação da Lei Estadual nº 10.350/1994; em virtude da falta da criação das Agências de Bacias; por causa do distanciamento entre o Comitê e a sociedade, e, ainda, em função da falta de monitoramento e de fiscalização da legislação já existente. Estes também são os motivos pelos quais a maioria dos entrevistados reconhece que o trabalho do CTA não está afetando questões da água na sociedade, pois com estas dificuldades, não há o que deliberar, nem o CTA se legitima perante a sociedade.

As entrevistas também apontam que a gestão centralizada na presidência desequilibra as relações, provocando a preponderância de algumas categorias, que exercem mais influência sobre os membros por terem voz mais ativa. Conseqüentemente, há uma prevalência das demandas econômicas em detrimento da proteção ambiental. Ressaltam que as discussões poderiam ser mais transparentes, mais bem planejadas e serem realizadas em pequenos grupos, virtualmente, deixando de focar-se apenas em discussões regionais, mas envolvendo outras regiões hidrográficas, bem como, por vezes, dar atenção às comunidades locais, dependendo do foco da discussão.

A governança hídrica no CTA não se efetiva, principalmente, por causa da omissão do Estado; da precariedade de informações tanto para a sociedade como para os membros; por causa da participação frágil, limitada a poucas pessoas e da gestão de conflitos com debates insuficientes ou inexistentes. Contribuem para este cenário, a centralização do poder com transparência mediana de gestão, a pouca articulação do CTA com órgãos estratégicos e as responsabilidades parcialmente



assumidas e não compartilhadas, como se buscou retratar na Figura 13:

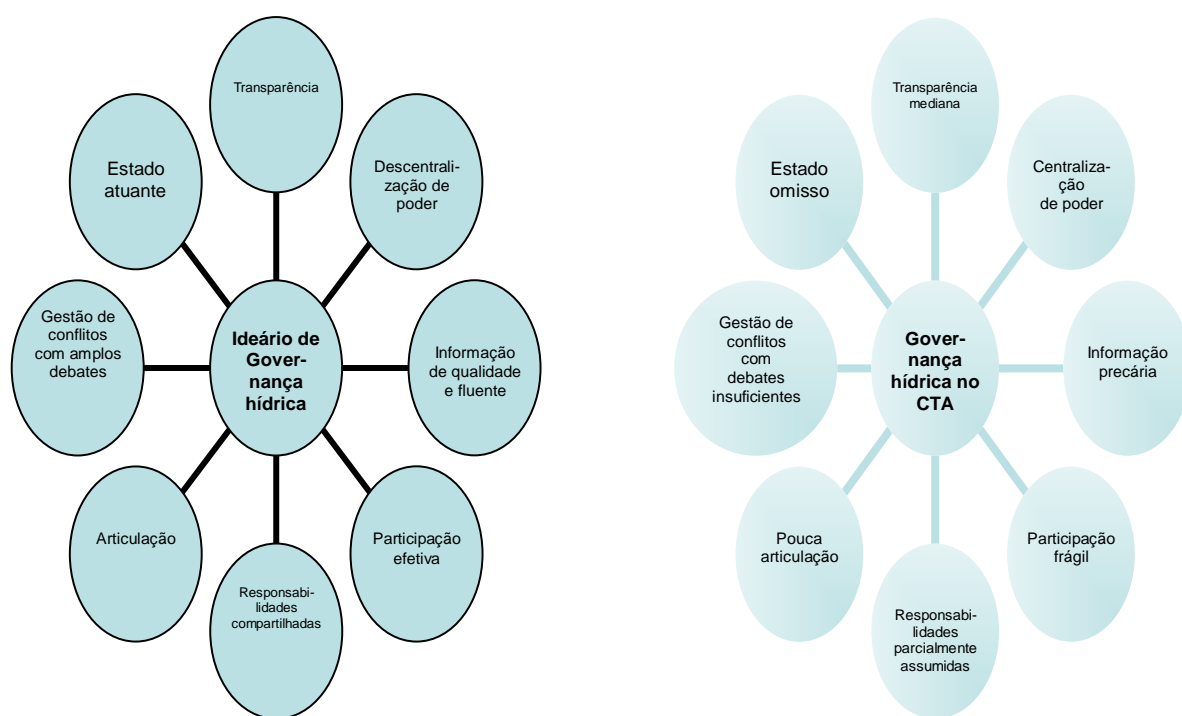


Figura 13: Entre o ideal e o real: a governança hídrica no CTA  
Fonte: Da autora

O estudo de caso revelou que ainda não ocorrem processos de governança hídrica no CTA, tendo em vista que as categorias aprofundadas apresentam-se deficitárias nos núcleos centrais, embora alguns aspectos apresentem um satisfatório encaminhamento, como se observa na Figura 14:

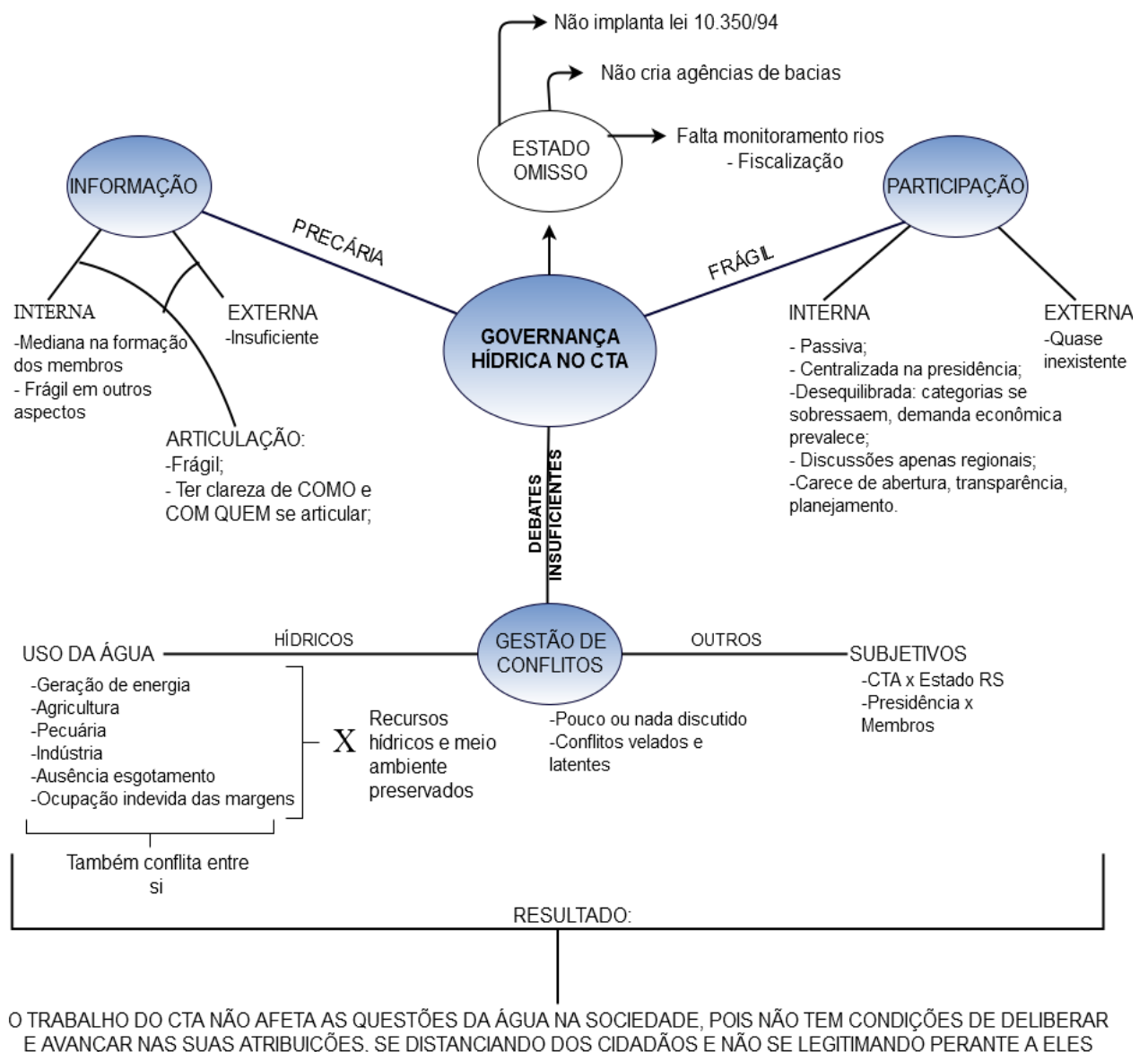


Figura 14: A governança no Comitê Taquari-Antas  
 Fonte: Da autora

A categoria da informação demonstrou-se frágil, especialmente, os fluxos de informação interna. Alguns aspectos vêm sendo bem desenvolvidos, como a formação dos membros, mas, de modo geral, revela-se fraca. As informações externas, aquelas que deveriam ser direcionadas à sociedade, são completamente insuficientes. A articulação com outros órgãos e instituições que tratam do tema da água foi considerada frágil, pois necessita de maior clareza em relação a como e com quem o CTA deve articular-se para atingir seus objetivos. Ou seja, o direito à informação não está se efetivando no âmbito do CTA.

Observou-se que, internamente, a participação ocorre de maneira passiva e centralizada na presidência. Há desequilíbrio nas participações, pois algumas categorias sobressaem e fazem prevalecer demandas econômicas, além das discussões serem limitadas ao nível regional. A participação no CTA cumpre protocolos, mas está longe de ser uma participação efetiva, emancipadora, cidadã. A participação da sociedade, definida como participação externa, é praticamente inexistente, pelos motivos já exaustivamente descritos. Observa-se que a participação desejada e buscada por todo o arcabouço legal e teórico não ocorre no CTA.

A gestão de conflitos inexiste, uma vez que os conflitos, de modo geral, não são ou são pouco discutidos. Apesar de existirem, são conflitos latentes e/ou velados. O conflito hídrico envolvendo o uso da água para diversas atividades (geração de energia, agricultura, pecuária, indústria, ausência de esgotamento, ocupação indevida das margens) versus a manutenção do recurso hídrico e ambiente preservado foi tema pouco discutido nas reuniões, mas surge como uma preocupação muito forte nas entrevistas. Essa preocupação revela que há muito a ser debatido acerca destas questões, que são vitais para a gestão e a preservação do recurso hídrico; porém, estes conflitos não estão sendo trazidos para o debate, da mesma forma como os demais conflitos identificados como relacionais, já que também parece inexistir o diálogo que busque uma resolução mediana.

Além dessas categorias analisadas, a responsabilidade do Estado, que surgiu em muitas fases do estudo de caso, revelou-se central na análise do cenário que se apresenta, já que interfere diretamente nos resultados, tendo em vista as omissões já destacadas, que, em síntese, referem-se à não implantação da Lei Estadual nº 10.350/1994, principalmente, à criação das Agências de Bacias, que traz inúmeros entraves à fiscalização da legislação ambiental já existente.

Os teóricos e o estudo empírico apontam que a distância que parece existir entre os cidadãos e seus representantes revela uma crise fundamental de legitimidade política, que está diretamente relacionada a uma crise de governança, que deveria compreender uma ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções para problemas comuns (CASTELLS, 2005; GONÇALVES, 2006).

Percebe-se que os problemas ambientais e de gestão dos recursos hídricos no CTA não estão entrando de forma efetiva na agenda dos gestores públicos, o que gera um descompasso na implantação de mudanças necessárias, provocando a manutenção de passivos ambientais que vêm sendo pouco modificados pelos gestores públicos. Desta forma, a inércia e a falta da mudança qualitativa no enfrentamento dos problemas ambientais compromete a qualidade dos recursos hídricos, mas é preciso que haja vontade política para aprimorar os princípios de participação em uma gestão descentralizada e compartilhada, estabelecendo-se novas mediações entre o Estado e a sociedade civil (JACOBI, 2011; 2012).

É preciso haver propostas de gestão legítimas e consolidadas para que a garantia de acesso à informação aconteça, bem como, a consolidação de canais abertos para a participação, que são pré-condições para que ocorra o controle social, uma vez que a governança hídrica é permeada de conflitos pelos diferentes interesses envolvidos, o que demanda ética, participação, integração, comunicação e linguagem acessível entre os participantes para que se sintam corresponsáveis, tenham confiança e legitimem o processo de governança, a fim de garantir a participação ampla em todos os processos (JACOBI, 2012a; SANTOS e JACOBI, 2012).

A governança se relaciona a um processo que deve ser pautado na transparência, com modos de distribuição de poder legitimado em regras convencionadas coletivamente, num ambiente de gestão democratizado, descentralizado e participativo, onde todos se sintam legitimados e convidados a participar, sendo indispensável o acesso às informações e a transparência das decisões (FONSECA e BURSZTYN, 2009).

A participação descentralizada e corresponsável deve ser a tônica do processo, pois, quando as pessoas interagem e dialogam, inicia-se um momento de aprendizagem, de senso de propriedade e de empoderamento, o que provoca mudanças de atitudes que promovem o desenvolvimento de uma consciência ambiental coletiva, o que constitui um passo importante para a consolidação e o fortalecimento da democracia (SOARES, 2010; JACOBI, 2012a). Além disso, o fortalecimento da governança ambiental pode ocorrer com práticas educativas, através da criação de arenas de negociação e de modos de participação da

sociedade civil, já que a governança demanda envolvimento ativo, cooperação e consenso, que são práticas que necessitam ser construídas (JACOBI, 2012b).

Uma forma importante de lidar com complexidades e incertezas é fomentar a participação ampla, que possibilita a percepção das interdependências, a prevenção de conflitos, e, conseqüentemente, a melhoria da governança. Para que isso ocorra, a principal intenção deve ser perguntar e descobrir, em vez de apenas argumentar e convencer, fomentando assim relações duradouras, que preconizam a inclusão, o empoderamento, a aprendizagem e a humanidade (SOARES, 2010).

As aplicações da governança no Brasil decorrem das oportunidades constitucionais, que preveem a participação da sociedade civil nas decisões políticas; porém, ainda não há mecanismos ou políticas construtivas dos procedimentos gerais das regras do jogo. Não bastam apenas leis garantindo a participação na gestão ambiental e a criação de conselhos, comitês, etc. É necessário haver mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores, transformações culturais e de comportamento, que promovam a construção de um paradigma pautado na proposta de cidadania efetiva, com maior participação, engajamento, cooperação e promoção do desenvolvimento sustentável (DUFOUR, 2016; JACOBI, CIBIM e LEÃO, 2015). Essa mudança requer um novo modelo de gestão hídrica, um modelo que incorpore metodologias de transformação das relações de comunicação.

A literatura tende a considerar como a melhor governança a que se pauta na participação, na negociação de multiatores, na descentralização, na unidade de gestão por bacia hidrográfica e em mecanismos de resolução de conflitos. Contudo, a governança da água enfrenta inúmeros desafios, entre os quais o de garantir uma abordagem aberta e transparente, inclusiva e comunicativa, coerente, integrativa, equitativa e ética (JACOBI, 2009; JACOBI, EMPINOTTI e SCHMIDT, 2016).

Importa lembrar que são vários os contextos em que deve operar a mudança na forma do pensamento: olhar o ambiente significa ter uma visão de processos dos mais diversos pontos de vista: físico, político, biológico, cultural, termodinâmico e econômico, como lembra Leff (2003). Tarefa complexa, mas possível.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este panorama resgatado sinteticamente dos teóricos e da legislação já detalhados, em cotejo com as constatações do estudo de caso, permite concluir que a governança hídrica não vem se efetivando no âmbito do CTA, pois a informação é precária, a participação é frágil e há pouca discussão sobre os conflitos existentes. Além disso, o trabalho do CTA não vem afetando as questões da água na sociedade, uma vez que não há condições de deliberar, especialmente em virtude da omissão do Estado. Assim não avança no cumprimento das suas atribuições e se distancia cada vez mais dos cidadãos, não se legitimando perante eles.

As constatações aqui realizadas apontam caminhos, que não podem ser considerados verdades absolutas. Retratam um momento temporal e espacial, que se revela dinâmico e que já pode ter se modificado no momento da escrita destas conclusões. A realidade do CTA se apresenta desta forma por questões multifatoriais já retratadas no Capítulo 5, o que não descaracteriza os inúmeros aspectos positivos, de modo especial, o trabalho comprometido de muitos membros e gestores que, por vários anos, persistem numa atuação voluntária, a fim de concretizar a efetivação dos planos de bacia e o disposto em lei, para que a coletividade possa desfrutar de água com qualidade e em quantidade hoje e no futuro.

As responsabilidades que envolvem processos baseados na governança hídrica são complexas e multifatoriais. A partir das reflexões realizadas e dos resultados apontados no estudo de caso, destacou-se neste contexto quatro atores, a partir dos quais desenvolveu-se a teoria quadripartite de responsabilidade na

governança hídrica: o Estado, os gestores, os membros (sociedade civil organizada) e os cidadãos (sociedade civil não-organizada).

Nesse sentido, entende-se que a governança hídrica é um modo de gerenciamento que pressupõe respeito à diversidade de ideias, transparência, descentralização de poder, articulação, compartilhamento de responsabilidades e equilíbrio nas demandas, por meio de conduções participativas inclusivas, previamente embasadas com informações quali-quantitativamente necessárias e fluidas, capazes de gerir conflitos com amplos debates. Baseia-se na combinação de ações e de responsabilidades compartilhadas entre o Estado, os gestores do comitê, os membros e o cidadão, devendo cada ator desempenhar seu papel de forma complementar, harmônica e vigilante. Esses atores podem ser identificados como os quatro pilares da governança hídrica.

Esta combinação de multiatores para a efetivação da governança coloca-se como uma das contribuições desta tese para o aprimoramento do processo de governança na gestão dos Comitês brasileiros de Bacias Hidrográficas. O estudo de caso revelou a necessidade de haver comprometimento na execução de responsabilidades, para que o CTA desempenhe com plenitude as atribuições. As diferentes esferas têm competências diversas e essenciais para que a “engrenagem” do sistema de recursos hídricos funcione adequadamente (FIGURA 15). A seguir, faz-se um detalhamento de cada uma:

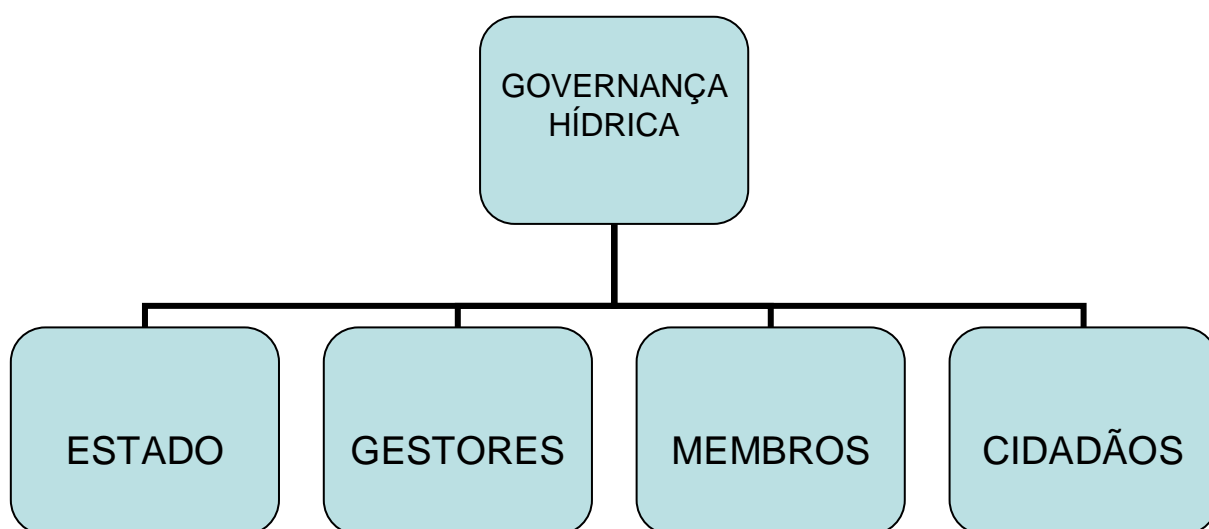


Figura 15: Os quatro pilares da governança hídrica  
Fonte: Da autora

Estado<sup>97</sup>: Em todas as fases do estudo de caso, a responsabilidade do Estado foi apontada como fator que interfere diretamente em diversos aspectos do CTA. Entre eles, na fluidez das informações, na motivação para haver participação e como desencadeador de conflitos. O RS aprovou, em 1994, um sistema legal baseado na legislação francesa, já discutida no presente estudo. Para que obtenha os resultados esperados, é imperioso que implante a Lei Estadual nº 10.350/1994 na sua totalidade, criando as Agências de Bacias, para ter um modelo autogerido sem depender de governos, isto é, para fazer a própria gestão das bacias hidrográficas, numa proposta autêntica de governança hídrica. Trata-se de uma medida fundamental, mesmo que signifique enfrentar a discussão da cobrança pelo uso da água, que pode enfraquecer a popularidade do gestor que tiver esta coragem.

Gestores: o modo de condução do Comitê por meio de seus gestores revela-se primordial, na medida em que significa abandonar práticas de gestão centralizadoras e autoritárias e adotar um modelo democrático, que estimule a ampla participação e a transparência, tendo as diferentes demandas relevância e espaços iguais. Independente da categoria que seja representada por quem ocupa a presidência, a condução deve ser pautada pela neutralidade, isto é, não se admite que o cargo seja ocupado para preconizar interesses individuais, ainda que seja de forma subliminar. Do mesmo modo, os gestores precisam pensar estrategicamente a circulação de informação para a tomada de decisões e a formação para o enfrentamento dos conflitos.

Membros: os membros do Comitê são a sociedade representada. Este papel é crucial e vem sendo desempenhado no CTA por muitos com grande responsabilidade e visão sistêmica. Mas é necessário que a totalidade dos membros compreenda a grandeza da sua responsabilidade em relação ao cargo que ocupam, pois cabe a eles manifestar-se, decidir, discutir, argumentar, para não cair no perigoso chavão de quem cala, consente em relação ao uso de um precioso bem, que é o recurso hídrico. A quantidade de água na Bacia Taquari-Antas não causa maiores preocupações na sociedade em geral, porém, a qualidade tem inquietado a comunidade acadêmica e a parcela dos membros do CTA e da sociedade. A

---

<sup>97</sup> Referindo-se aqui ao Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e órgãos diretamente ligados aos recursos hídricos: Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Departamento de Recursos Hídricos.



representatividade bem exercida e uma conduta proativa são parâmetros que precisam ser perseguidos por todos.

Cidadãos: Também, e talvez principalmente - é pelo bem do cidadão que os Comitês existem, para que não falte água em qualidade e quantidade hoje e no futuro. Então, a conduta ativa e vigilante em relação às discussões e decisões do Comitê é fundamental. O cidadão precisa ter uma visão sistêmica e compreender o alcance da sua postura (omissiva ou comissiva), que repercute na disponibilidade e na qualidade dos recursos hídricos.

As responsabilidades dos atores, às vezes, dependem umas das outras; por isso, nomeou-se os atores de quatro pilares, pois um está ligado à atuação dos demais para que haja sustentação. Para fins didáticos, elaboraram-se os Quadros 13, 14, 15 e 16 para ilustrar a divisão das responsabilidades de cada ente que compõe o cenário investigado, a fim de abrir caminhos para uma gestão baseada na governança hídrica.

As responsabilidades descritas não são só fruto da imposição de competências legais, mas, também, embasam-se nas fragilidades constatadas no estudo de caso, expostas pelos membros do CTA nos questionários, entrevistas e observações nas reuniões, em cotejo com pressupostos teóricos e legais. Ainda, as responsabilidades não se esgotam em si; elas revelam a essência do que ficou exposto no período temporal analisado, a partir das categorias eleitas para aprofundamento: informação, participação e gestão de conflitos.

<b>RESPONSABILIDADES DO ESTADO DO RS</b>		
<b>INFORMAÇÃO</b>	INTERNA	-Prover informações hídricas ao CTA, como o relatório Anual de Situação das Águas e o monitoramento dos Rios. -Fornecer infraestrutura para que o CTA possa adotar outras ações de sua responsabilidade.
	EXTERNA	-Criar as Agências de Bacias para dar ao CTA condições de promover ações para disseminar informações à sociedade de modo sistemático: setor de imprensa, materiais impressos, site, etc.
	ARTICULAÇÃO	-Atuar na articulação administrativa ou hierárquica de modo proativo, colaborativo, sendo parceiro do CTA para que este possa atingir suas demandas/ seus objetivos.
<b>PARTICIPAÇÃO</b>	INTERNA	-Implantar na totalidade a Lei Estadual 10.350/1994, criar as Agências de Bacias e prover as informações hídricas para que ocorra a motivação dos membros em participar e possam deliberar. -Evitar morosidades demasiadas nos processos administrativos, evitando entraves burocráticos que desestimulam a participação. -Dar condições ao CTA de finalizar a Etapa C. -Estar presente e atuante nas reuniões do CTA por meio de seu representante.
	EXTERNA	-Implantar a Lei Estadual 10.350/1994, criar as Agências de Bacias para que o Comitê tenha condições de realizar ações para que a sociedade o conheça, promovendo uma motivação para participação;
<b>GESTÃO DE CONFLITOS</b>	USO DA ÁGUA	- Não se aplica, pois cabe em 1ª instância aos Comitês, a gestão de seus conflitos.
	RELACIONAIS	CTA x Estado: -Atuar de modo não adversarial na articulação administrativa ou hierárquica, exercendo seu papel conforme descrito em lei. -Atender demandas e encaminhar ações necessárias para que o CTA possa exercer suas funções. Membros x presidência: não se aplica.

Quadro 13: Responsabilidades do Estado na busca da governança hídrica  
Fonte: Da autora

Complementando a responsabilidade do Estado, acresce-se a responsabilidade dos municípios, que devem contribuir para que a governança seja construída, tendo uma atuação eficiente na fiscalização da legislação e na emissão de licenças ambientais, para que ocorram de modo homogêneo e exemplar no território da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas.

<b>RESPONSABILIDADES DA GESTÃO DO COMITÊ</b>		
<b>INFORMAÇÃO</b>	INTERNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Buscar informações hídricas junto ao Estado e repassá-las às reuniões plenárias.</li> <li>-Cobrar dos agentes estatais responsáveis quando não disponibilizam as informações.</li> <li>-Continuar realizando atividades de formação com os membros, com feedback.</li> <li>- Transmitir informações aos membros com isenção.</li> <li>-Criar redes de informação interna eficazes a partir das tecnologias disponíveis.</li> </ul>
	EXTERNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Compreender que a informação à sociedade é direito do cidadão e adotar todas as medidas possíveis para promovê-la.</li> <li>-Fomentar a construção de um banco de dados com informações sobre o CTA, balanço hídrico, etc.</li> <li>-Utilizar tecnologias disponíveis e gratuitas para informar a sociedade.</li> <li>-Enviar resumos das reuniões e divulgação destas aos meios de comunicação localizados na Bacia.</li> <li>-Realizar transmissão ao vivo das reuniões.</li> </ul>
	ARTICULAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover ações/construir relações na articulação ramificada com instituições de representatividade regional. Ex. CRE, CRO, FAMURS, COREDES, etc.</li> </ul>
<b>PARTICIPAÇÃO</b>	INTERNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover o equilíbrio nas falas e demandas, evitando centralizar as conduções.</li> <li>-Incentivar manifestações de todos, valorizando-as e primando por relações baseadas na polidez.</li> <li>-Promover diferentes formas de participação e manifestação, utilizando as tecnologias disponíveis para que ocorram em momentos diversos da reunião.</li> </ul>
	EXTERNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ampla divulgação sobre eleições para compor o CTA, esclarecendo a importância e o papel do Comitê.</li> <li>-Realizar as ações propostas para melhorar o fluxo de informações externas.</li> <li>-Receber bem e informar ao participante externo nas reuniões suas possibilidades regimentais de participação.</li> </ul>
<b>GESTÃO DE CONFLITOS</b>	USO DA ÁGUA	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Instigar/promover o debate exaustivo e transparente sobre temas que versem sobre os conflitos de uso da água.</li> <li>-Manter a imparcialidade/neutralidade.</li> <li>-Promover momentos de formação com técnicos neutros para darem esclarecimentos.</li> <li>-Cobrar do Estado as informações hídricas para análise de quais usos estão poluindo o Rio.</li> </ul>
	RELACIONAIS	<p>CTA x Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Atuação permanente na articulação administrativa ou hierárquica;</li> <li>-Manter a transparência aos membros sobre as ocorrências nesta articulação;</li> </ul> <p>Presidência x membros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Atuar com neutralidade/isenção no exercício do cargo da presidência.</li> <li>-Promover momentos de formação com temas específicos que são os causadores de conflitos, onde 3ª pessoa conduz para o exaurimento dos debates sobre competências, responsabilidades, etc.</li> </ul>

Quadro 14: Responsabilidades da gestão na busca da governança hídrica  
Fonte: Da autora

Cabe destacar que o exercício da gestão num Comitê de Bacia é um desafio diante da responsabilidade pelo bem que está sendo gerido e pelo alcance territorial e temporal das consequências das conduções e decisões tomadas. Uma atuação voluntária e imparcial, que vise ao equilíbrio das demandas é tarefa complexa, mas, necessária.

<b>RESPONSABILIDADES DO MEMBRO DO COMITÊ</b>		
<b>INFORMAÇÃO</b>	INTERNA	- Solicitar e contribuir com informações.
	EXTERNA	-Ser representativo/exercer a representatividades levando informações as entidades, grupos e categorias. -Dispor de tempo. -Ter conduta proativa, aprofundar-se, ler o material enviado.
	ARTICULAÇÃO	-Atuar na articulação ramificada.
<b>PARTICIPAÇÃO</b>	INTERNA	-Estar consciente de seu papel e suas atribuições. -Ser proativo, manifestando seus posicionamentos. -Ser representativo.
	EXTERNA	- Ser representativo.
<b>GESTÃO DE CONFLITOS</b>	USO DA ÁGUA	- Posicionar-se ciente de seu papel. - Trazer os conflitos para discussão.
	RELACIONAIS	- Provocar o debate para que os conflitos sejam expostos e de modo transparente, sejam debatidos. -Posicionar-se, solicitar informações, participar.

Quadro 15: Responsabilidades do membro do Comitê na busca da governança hídrica  
Fonte: Da autora

Ser membro de Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica colocando-se voluntariamente à disposição é tarefa meritória, considerando a multiplicidade de demandas. Porém, ao assumir este espaço é essencial ter ciência da dimensão da responsabilidade, eis que se trata do gerenciamento de um bem vital. As decisões ultrapassam barreiras espaciais e temporais, que atingirão a todos os cidadãos, que também têm responsabilidades como se verifica no Quadro 16.

RESPONSABILIDADES DO CIDADÃO		
INFORMAÇÃO	INTERNA	- Não se aplica.
	EXTERNA	- Buscar informações, especialmente, com os membros, acerca da situação da qualidade das águas.
	ARTICULAÇÃO	- Atuar na articulação ramificada em chamadas públicas de participação, envolvimento em debates, disseminação de informações, etc.
PARTICIPAÇÃO	INTERNA	- Colocar-se à disposição para integrar o CTA como membro atuante e representativo.
	EXTERNA	- Acompanhar o trabalho do CTA por meio dos modos de informação a serem implantados. - Acompanhar as reuniões como ouvinte e manifestar-se na foram do Regimento Interno. - Estabelecer contato com os membros do CTA para apresentar suas demandas, anseios e preocupações.
GESTÃO DE CONFLITOS	USO DA ÁGUA	- Acompanhar o trabalho do CTA para que haja equilíbrio na gestão dos usos da água, garantindo-se água em qualidade e quantidade para todos, bem como, a preservação do ecossistema da Bacia. - Fiscalizar a atuação dos agentes públicos na observância da legislação ambiental e denunciar aos órgãos competentes caso seja necessário.
	RELACIONAIS	CTA x Estado do RS: - Cobrar dos agentes públicos que realizem as ações de sua competência legal para que o CTA possa avançar.  Membros x presidência: - Não se aplica.

Quadro 16: Responsabilidades do cidadão na busca da governança hídrica  
Fonte: a autora

Acredita-se que se houver o exercício das responsabilidades nestas quatro esferas apontadas, um trabalho ainda mais grandioso e relevante pode ser construído pelo CTA, e, quiçá, por inúmeros outros Comitês do Brasil, uma vez que o sistema legal está posto. Falta construir o caminho dos fatos, pois, do ponto de vista institucional, é necessário que a organização das estruturas públicas e privadas seja funcional, no sentido de se conhecerem os papéis, as responsabilidades e os meios dos distintos agentes do setor. *“Nem sempre a melhor solução é representada pela criação de novos órgãos. Muitas vezes, os organismos existentes podem contribuir muito para a gestão do setor”* (TURATTI, 2014. p. 161). Acredita-se que, se os cidadãos forem mais politizados, conscientes e capacitados para reivindicar e postular de forma adequada as demandas nos órgãos respectivos, o poder público torna-se – ou deveria tornar-se - mais eficaz. Seus representantes ficam mais preocupados, pois sabem que há fiscalização das ações. É necessário reconstruir

uma nova cultura, baseada numa nova ética, no senso coletivo, e não em interesses particulares. A indiferença do cidadão atua poderosamente na história. Um desafio para os brasileiros em tempos de profunda crise moral e institucional.

Os quatro pilares também não podem servir de justificativa para que um dos responsáveis não execute o que está ao seu alcance, principalmente, se há condições de fazê-lo. Muitas ações são dependentes de conduções estatais, mas há muito que pode ser feito em termos de governança hídrica, especialmente, quando se trata de questões que são de competência do Comitê, que não dependem de intervenção estatal.

Imaginando a teoria quadripartite como uma engrenagem em que um depende dos outros para que o todo funcione bem, pode-se dizer que o “*start*” precisa ser dado pelo Estado, com a criação das Agências de Bacias. Mas, para que ocorram processos de governança hídrica, os quatro atores precisam desempenhar continuamente seu papel, com responsabilidade: Estado, cidadão, membro e gestor do Comitê. Aliás, esta contribuição proposta no presente estudo da teoria quadripartite poderia ser aplicada em outros setores, onde a sociedade civil está representada. Mas isto seriam reflexões para trabalhos futuros.

Como considerações finais de um objeto de estudo tão dinâmico como um Comitê de Bacia Hidrográfica, é preciso reconhecer: o tema é instigante, pois seus desdobramentos permeiam a vida de todos os cidadãos, a todo instante, devido à necessidade de água em qualidade e quantidade. Existem muitos cidadãos preocupados e trabalhando para que este bem seja preservado. Alguns estão mais focados em interesses próprios ou profissionais, mas tantos outros estão direcionados a uma preocupação sistêmica, com um olhar abrangente sobre a gestão dos recursos hídricos, que ultrapasse as presentes e individuais necessidades.

A governança hídrica é um caminho a ser construído no âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul. Há um sistema jurídico e doutrinário construído e edificado, porém, não há consolidação de ações governamentais. Nesse sentido, é preciso haver um acompanhamento dos cidadãos em relação à implantação dos planos e da legislação, no que diz respeito a como os discursos se concretizarão e sobre como será a evolução de programas e projetos. Desde modo,

este estudo não se encerra aqui, mas abre-se para novas análises e discussões a partir de novos fatos, novos desdobramentos, novas políticas e práticas, governamentais, ou não, institucionalizadas, ou não.

Cientes das dificuldades em diversos níveis, que são obstáculos para os processos de governança hídrica, espera-se que as contribuições lançadas no presente estudo contribuam para adubar e tornar este caminho mais aberto, compartilhado, eficaz, fortalecido, seguro e legitimado.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca et al. Inclusão, Deliberação e Controle: Três dimensões de Democracia nos Comitês e Consórcios de Bacia Hidrográfica no Brasil. In: ABERS, Rebeca Neaera (org). **Água e política**: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.
- ABERS, Rebecca. Pensando politicamente a gestão da água. In: ABERS, Rebeca Neaera (org). **Água e política**: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Agências de Água**, 2016. Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/AgenciasAgua.aspx>>. Acesso em: set. 2016.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **O Comitê de Bacia Hidrográfica**: o que é e o que faz? Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos, vol. 1. Brasília: SAG, 2011. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>>. Acesso em 16 ago. 2014.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Pacto Nacional pela Gestão das Águas**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/pactonacional/DocumentoBase-Volume1-AspectosConceituais.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2014.
- ALMEIDA, Ana Paula de; CERQUEIRA, Katia Leão. Poder local, participação democrática e capital social: uma análise a partir da teoria do discurso de Jürgen Habermas. In: GORCZEVSKI, Clóvis (org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.
- ALMEIDA, Paulo Santos de. **Direito ambiental educacional**: suas relações com os direitos da criança e do adolescente. São Paulo: Verbo Jurídico, 2009.
- ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. **Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930023420/7alonso.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2015.
- AMBROZEVICIUS, Andréa Pimenta; BRANDIMARTE, Ana Lúcia. Poluição aquática em Santos (SP): uma abordagem interdisciplinar. In: JACOBI, Pedro Roberto. **Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a Governança Ambiental**. São Paulo: Annablume, 2012b.
- ARAÚJO, Danniell Cláudio de. Análise de conflitos institucionais na gestão dos Recursos Hídricos do Estado da Paraíba, SP. 2011. 151 f. Dissertação de Mestrado (Engenharia Civil e Ambiental) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2011.
- ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm), acesso em 16 ago. 2015.



ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 16 de dezembro de 1966, Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BAQUERO, Marcello. A fragmentação social na América Latina: formas alternativas para sair da crise. In: BAQUERO, Marcello (org.). **Capital Social, Desenvolvimento Sustentável e Democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. **Ouro Azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta**. São Paulo: M.Books, 2003. Tradução de Andréia Nastri.

BASUALTO M., Silvia et al. Aspectos da governança da água no Chile. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (orgs.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, vol. I.

BECKER, Howard S. **Método de Pesquisa em Ciências Sociais**. Métodos de pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Hucitec, 1999.

BECKER, Howard S. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. Objetivos do Direito Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Hernam; SÍCOLI, José Carlos Meloni (Orgs.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental: O Futuro do Controle da Poluição e da Implementação Ambiental**. São Paulo: IMESP, 2001.

BERRETA, Márcia dos Santos Ramos. LAURENT, François. BASSO, Luís Alberto. **Os princípios e fundamentos da legislação das águas na França**. Boletim Gaúcho de Geografia. Julho, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37306>>. Acesso em abr. 2016.

BERRETA, Márcia dos Santos Ramos. **Gestão democrática das águas: os desafios à participação dos agricultores da bacia hidrográfica do Arroio Ribeiro, RS**. Tese (Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre, 2013. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/77989>>. Acesso em 08 jul. 2014.

BESSEN, Gina R.; BELLENZANI, Maria L. Negociação e mediação de conflitos em Áreas de Preservação Ambiental – APAs. In JACOBI, Pedro Roberto . **Aprendizagem social e unidades de conservação: aprender juntos para cuidar dos recursos naturais**. 1ª ed. IEE/ PROCAN: São Paulo, 2013.

BENEVIDES, Maria Victoria. **O direito humano à participação política**. In: Brasil Direitos Humanos 2008: a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH, 2008.

BRAGA, Luci Merhi Martins. FERRÃO, André Munhoz de Argollo. **A gestão dos recursos hídricos na França e no Brasil com foco nas bacias hidrográficas e seus sistemas territoriais**. Labor & Engenho, vol. 9, nº. 4, 2015. Disponível em:

<<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/labore/article/view/8642229>>. Acesso em: dez. 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros. 2002.

BRAGA, Luci Merhi Martins ; FERRÃO, André Munhoz de Argollo. **A gestão dos recursos hídricos na França e no Brasil com foco nas bacias hidrográficas e seus sistemas territoriais**. Labor & Engenho, Campinas. v.9, n.4, p19-33, out./dez. 2015. Disponível em :

<<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/labore/article/view/8642229/10006>>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 03 nov. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em 28 out. 2015.

BRASIL. **Lei nº 3071, de 1º de janeiro de 1916**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em 23 jun. 2015.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em 06 jul. 2011.

BRASIL. **Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm)>. Acesso em 02 set. 2014.

BRASIL. **Lei 10.650, de 16 de abril de 2003**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm)>. Acesso em 10 ago. 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 23 nov. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Brasília, 1992. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em 18 nov. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Plano Nacional de Recursos**. Brasília, 2006. Disponível em

<[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c37feae3-8169-4049-900b-e8160661f541&groupId=66920](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=c37feae3-8169-4049-900b-e8160661f541&groupId=66920)>. Acesso em 10 jul. 2014.

BRASIL. **Conselho Nacional de Recursos Hídricos**. Resolução nº 58, de 30 de janeiro de 2006. Disponível em:

[http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14). Acesso em 29 dez. 2014.

BRAVO, Álvaro. Avelino. Sanchez. **Injusticia ambiental y derecho humano al agua**. Revista Thesis Juris – São Paulo, V.3, N.2, pp. 551-566, Julho./Dezembro.2014. Disponível em:

<<http://www.revistartj.org.br/ojs/index.php/rtj/article/view/186>>. Acesso em 10 ago. 2016.

BROCH, Synara Aparecida Olendzki. **Gestão fronteiriça das águas: o caso da bacia do Apa**. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2007. p. 89. Disponível em <[http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5063](http://bdt.d.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5063)>. Acesso em: 10 dez 2015.

CAGLIARI, Cláudia Taís Siqueira. A participação ativa da cidadania como condição de legitimação da coesão social. In: GORCZEVSKI, Clóvis (org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira; FRACALANZA, Ana Paula. **Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso**. In: Ambiente & Sociedade, Campinas. Vol. XIII, n. 2, Jul-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a10>>. Acesso em ago. 2014.

CÁNEPA, Eugenio Miguel; ZORZI, Isidoro; GRASSI NETO, Luiz Antonio Timm; NETO, Percy Soares. **Os comitês de bacia no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas**. Fundo de Recursos Hídricos (FRH), Departamento de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (DRH). Porto Alegre, 2011.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**. 26ª reimpr. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO, Carlos Gomes. **Introdução ao Direito Ambiental**. São Paulo: Letras & Letras, 2001.

CASTELLS, Manuel. A crise da democracia, governança global e a emergência da sociedade civil global. In: GUTERRES, António et al. **Por uma governança Global Democrática**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução: Roneide Venancio Majer. Paz e Terra: São Paulo, 2002.

CASTRO, José Estebán. **Water governance in the twentieth-first Century**. *Ambiente e Sociedade*, v. 10, n. 2, p. 97-118, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a07v10n2.pdf>>. Acesso em 28 set. 2014.

CAUBET, Christian G. **A Água, a Lei e a Política...E o meio ambiente?** Curitiba, Editora Juruá, 2008.

CAVALHEIRO, Andressa Fracaro. O *recall* enquanto instrumento de participação popular sob o viés da democracia deliberativa. In: GORCZEVSKI, Clóvis (org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional e de teoria do direito**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

CMMAD. **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSELHO MUNDIAL DA ÁGUA. **O direito à água – do conceito à implementação**. 2006. Disponível em: <[http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world\\_water\\_council/documents\\_old/Library/Publications\\_and\\_reports/Right\\_to\\_Water\\_Spanish\\_Final.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents_old/Library/Publications_and_reports/Right_to_Water_Spanish_Final.pdf)>. Acesso em 01 set. 2014.

COSTA, Helena A., BURSZTYN, Maria Augusta A.; NASCIMENTO, Elimar P. do. **Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 1, p. 89-113, jan./abr. 2009.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **A participação popular na formação da vontade do Estado:** um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). Dos direitos humanos aos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros.** Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, 1996.

DE STEFANO ET AL, Lúcia. Public participation and transparency in water management. In: DE STEFANO, Lúcia; LLAMAS, Ramon. (Org) **Water, agriculture and the environment in Spain can we square the circle?** Madrid: Taylor & Francis, 2013.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade:** Brasil, 1985-1995. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado:** considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público, ano 47, v. 120, n. 2, mar.-ago. 1996.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água juridicamente sustentável.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

DUFUOR, Flávia Pitaki. **A governança democrática como instrumento de participação cidadã no processo de tomada de decisões em políticas públicas.** Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado em Direito. Curitiba, 2016.

FERRI, Genuino Antônio; TOGNI, Ana Cecília. **A história da bacia hidrográfica Taquari-Antas.** Lajeado: Editora Univates, 2012.

FERREIRA, Luciane. **As águas do Mercosul um desafio para a proteção e preservação.** In: CONPEDI, XXI, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=61f2585b0ebcf1f5>>. Acesso em: 24 out. 2014.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Águas no novo Código Civil: Lei 10.406/02. In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental.** Direito, água e vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. V. 1.

FLORES, Carlos C. Conflitos, poder e tecnologias de consenso. In: JACOBI, Pedro R.; SINISGALLI, Paulo A (Orgs.). Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa. **Coleção Cidadania e Meio Ambiente.** São Paulo: Annablume, 2009.

FLORIT, Luciano Félix; NOARA, Cleci Teresinha. Visão de mundo: Desenvolvimento, Meio Ambiente e Democracia nos Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, Rebeca Neaera (org). **Água e política:** atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

FONSECA, Igor Ferraz; BURSZTYN, Marcel. **Banalização da sustentabilidade:** reflexões sobre governança ambiental em escala local. Revista Sociedade e Estado, vol. 24, jan.-abr., 2009. pp. 17-46.

FRANK, Beate. Formação e experiência: os organismos de bacia hidrográfica são capazes de lidar com a complexidade da gestão de recursos hídricos? In: ABERS, Rebeca Neaera (org). **Água e política:** atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

FRACALANZA, Ana Paula; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Conflitos de uso da água do reservatório Billings. In: JACOBI, Pedro Roberto (org.) **Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo.** São Paulo: Annablume, 2009.

GEERTZ, Clifford. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GEMMILL, Barbara; BAMIDELE-IZU, Abimbola. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs.) **Governança ambiental global:** opções & oportunidades. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. Tradução de Assef Nagib Kfourri.

GENTILLI, Victor. **Democracia de massas:** jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. – 5. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2012.

GOHN, Maria. **O protagonismo da sociedade civil:** movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2008.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar:** como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança.** CONPEDI, Manaus, Anais, 2006. Disponível em:

<<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 18 ago 2014.

GRANJA, Sandra Inês B. **Manual de mediação de conflitos socioambientais.** 1a. ed. São Paulo: 5 Elementos. Instituto de Educação e Pesquisa Ambiental: UMAPAZ - Universidade Aberta do Meio Ambiente e da Cultura de Paz, 2012.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental.** São Paulo: Atlas, 2011.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso do deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal. Revista Direito GV, v. 4, n. 2, São Paulo, jul./dez. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200012&script=sci_arttext)>. Acesso em 06 set. 2015.

IRIARTE, Oscar Delgadillo; PRADO, Alfredo Durán Núñez del. Gestão multissetorial e desafios para a gestão rural da água. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI,

Paulo de Almeida (orgs). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, vol. I.

JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; LEÃO, Renata de Souza. **Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil**. Estudos Avançados nº 29 (84), 2015.

JACOBI, Pedro Roberto. Desafios à governança e participação popular no Brasil. In: **Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social**. RIBEIRO, Wagner Costa (org). São Paulo: Annablume, 2012a.

JACOBI, Pedro Roberto; EMPINOTTI, Vanessa Lucena; SCHMIDT, Luísa. **Escassez Hídrica e Direitos Humanos**. Ambiente & Sociedade, vol.19 nº.1. São Paulo jan./mar. 2016. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2016000100001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2016000100001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>.

JACOBI, Pedro Roberto. **Gestão participativa das águas**. Palestra na Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. **Inovação na Governança da Água e Aprendizagem Social no Brasil**. 2011. Disponível em:  
<[http://www.akatu.org.br/Content/Akatu/Arquivos/file/Publicacoes/prjacobi\\_art\\_gov\\_a\\_gua\\_akatu\\_2011.pdf](http://www.akatu.org.br/Content/Akatu/Arquivos/file/Publicacoes/prjacobi_art_gov_a_gua_akatu_2011.pdf)>. Acesso em 02 set. 2014.

JACOBI, Pedro Roberto. **Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a Governança Ambiental**. São Paulo: Annablume, 2012b.

JACOBI, Pedro Roberto et al. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (orgs). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, vol. I.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. **Governança ambiental e economia verde**. Ciência & Saúde Coletiva, vol. 17, n. 6, Rio de Janeiro, jun. 2012, p. 1469-1478. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a11.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

KARLSSON, Sylvia. O divisor Norte-Sul do conhecimento: consequências para a governança ambiental global. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs.) **Governança ambiental global: opções & oportunidades**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. Tradução de Asséf Nagib Kfourri.

HOCHSTETLER, Kathryn. Prefácio. In: ABERS, Rebeca Neaera (org). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010.

LANNA, Antonio Eduardo. **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.

LAPIERRE, Jean-Willian. **Que es ser ciudadano?** Trad. Sofia Vidaurrazaga Zimmermann. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.

LEFF, Enrique. **A complexidade ambiental**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In PHILIPPI Jr., Arlindo et al. **Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais**. São Paulo: Signus, 2000. E-book. Disponível em: <<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/philippi01.pdf>. Acesso em 17.maio> 2011.

LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEMONS, Maria Carmem et al. Informação Técnica e Gestão Participativa de bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, Rebeca Neaera (org). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Transposição das águas do Rio São Francisco: uma abordagem jurídica da controvérsia**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, nº 37, p. 29-39, jan./mar. 2005.

MARCHESAN; Ana Maria Moreira CAPPELLI; Sílvia; STEIGLEDER Annelise Monteiro. **Direito Ambiental**, 6ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

MARTINEZ, Marina. **Aquífero**. Texto digital. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/hidrografia/aquifero/>>. Acesso em 25 fev. 2017.

MAYER, Grazieli Schuch. **O efetivo exercício do direito fundamental à participação política como instrumento para a concretização de uma boa administração pública**. Dissertação (Mestrado) Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1025/1/Grazieli%20Schuch%20Mayer.pdf>. Acesso em 06 nov. 2016.

MAZZARINO. Jane Marcia. **Capital comunicacional socioambiental e educomunicação na midiática de organizações da sociedade civil: aproximações entre si e com o campo jornalístico**. Revista de Ciências Ambientais. Vol. 10, nº 01. Canoas, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Rbca/article/view/1981-8858.16.23/pdf>>. Acesso em 15 ago. 2016.

MAZZARINO, Jane M.; FLÔRES, Vinicius dos Santos. **Ofertas, marcas e a construção de vínculos com o receptor na produção jornalística sobre recursos hídricos**. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE INVESTIGADORES EM COMUNICACIÓN, 2012, Montevideo. Anais... Montevideo: ALAIC, maio 2012. GT Estudios sobre Periodismo. Disponível em: <[http://alaic2012.comunicacion.edu.uy/sites/default/files/ofertas\\_marcas\\_e\\_a\\_construcao\\_de\\_vinculos\\_com\\_o\\_receptor\\_na\\_producao\\_jornalistica\\_sobre\\_recursos\\_hidricos\\_jane\\_mazzarini\\_vinicius\\_dos\\_santos\\_flores\\_0.pdf](http://alaic2012.comunicacion.edu.uy/sites/default/files/ofertas_marcas_e_a_construcao_de_vinculos_com_o_receptor_na_producao_jornalistica_sobre_recursos_hidricos_jane_mazzarini_vinicius_dos_santos_flores_0.pdf)> Acesso em: 15 ago. 2016.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio Ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MEIER, Mara Alini; BASSO, Luís Alberto. **A representação e a representatividade nos comitês de bacias hidrográficas: uma construção metodológica.** In: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, XX, Bento Gonçalves, 2013. Disponível em:

<[http://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/ca02c7e8d3e06674566a0d8c689cf407\\_1b3c66218e0821a18ed6fed23a584c3.pdf](http://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/ca02c7e8d3e06674566a0d8c689cf407_1b3c66218e0821a18ed6fed23a584c3.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2014.

MEIER, Mara Alini. **A representação e a representatividade social do comitê de bacia hidrográfica do rio Taquari-Antas/RS.** Tese (Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/151326>>. Acesso em 15 fev. 2017.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MERCOSUL. **Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL.** Assunção, 2001. Disponível em:

<[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_002\\_001\\_Acordo%20Meio%20Ambiente\\_MCS\\_At201\\_01.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_002_001_Acordo%20Meio%20Ambiente_MCS_At201_01.PDF)>. Acesso em 23 out. 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** São Paulo: RT, 2000.

MORAES, Roque. Mergulhos Discursivos: análise textual qualitativa entendida como processo integrado de aprender, comunicar e interferir em discursos. In: GALIAZZI, Maria do Carmo; FERREITAS, José Vicente de. (orgs.). **Metodologias emergentes de pesquisa em educação ambiental.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

MOREIRA, Maria Manuela M. A. A atuação dos governos estaduais nos comitês de bacia. In: ABERS, Rebeca Neaera (org). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil.** São Paulo: Annablume, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial - fundamentos e técnicas constitucionais da democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria.** Trad. do francês por Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 1995.

NEUHAUS, Esther; BORN, Rubens Harry. **Governança ambiental internacional.** Perspectivas, cenários e recomendações. Brasília/São Paulo: Fórum Brasileiro de Ong's e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 2007.

NUNES, Josiane Borghetti Antonelo; SCHIRMER, Candisse. Novos fundamentos da democracia: a crise de legitimidade do sistema de representação e novas experiências de democracia participativa. In: GORCZEWSKI, Clóvis (org.). **Direitos Humanos e participação política.** Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário Geral n. 15 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 2002. Disponível em:

<<http://daccessdds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/32/PDF/G0340232.pdf?OpenElement>>.

Acesso em: 08 jan. 2013.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Water Governance Facility**. PNUD/ONU. Disponível em: <<http://www.watergovernance.org/aboutwatergovernance>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Difusos e coletivos**: direito ambiental. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Relatório do Desenvolvimento Humano. **A água para lá da escassez**: poder, pobreza e a crise mundial da água. Brasília, novembro de 2006.

QUILODRÁN, Oscar; SALINAS, Robinson Torres. Considerações sobre governança e gestão dos recursos hídricos na região e na bacia do Bio-bío, Chile. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida. **Governança da água na América Latina e Europa**: atores sociais, conflitos e territorialidade. São Paulo: Annablume, 2009, vol. III.

REIS, Suzéte da Silva; COSTA, Marli Marlene Moraes da. Participação Política enquanto dever fundamental da cidadania: aportes teóricos. In: GORCZEVSKI, Clóvis (org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia política da água**. São Paulo: Annablume, 2008.

RIBEIRO, Wagner Costa. Impasses da governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, Wagenr Costa (org.). **Governança da água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume, 2009.

RIBEIRO, Wagner Costa; SANT'ANNA, Fernanda Mello. Governança da ordem ambiental internacional. In: **Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social**. RIBEIRO, Wagner Costa (org.). São Paulo: Annablume, 2012.

RICHARD, Sophie et al. Governança da água na França: modelo institucional, grupos de interesse, arranjos e processos. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (orgs). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, vol. I.

RICHARD, Sophie; RIEU, Thierry. Uma abordagem histórica para esclarecer a governança da água. In: JACOBI, Pedro Roberto.; SINISGALLI, Paulo de Almeida. **Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa**. vol. II, São Paulo: Annablume, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=iMMiJUQdQUY%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em 30 set. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 37.034, de 21 de novembro de 2006**. Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=9943&hTexto=&Hid\\_IDNorma=9943](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=9943&hTexto=&Hid_IDNorma=9943)>. Acesso em: 03 maio 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual nº 38.558, de 8 de junho de 1998.**

Disponível em:

<[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=6320&hTexto=&Hid\\_IDNorma=6320](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6320&hTexto=&Hid_IDNorma=6320)>

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tipo=pdf>>. Acesso em 29 jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria Estadual do Meio Ambiente.** Portal do Meio Ambiente. Comitês de Gerenciamento de bacia Hidrográfica. Disponível em:

<[http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod\\_menu=295](http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=295)>. Acesso em 27 out. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estadual de Recursos Hídricos.** Disponível em: <[http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CRH%20n%C2%BA%20141\\_Institui%20o%20Plano%20Estadual%20de%20Recursos%20Hidricos%20do%20Estado%20do%20Rio%20Grande%20do%20Sul\\_PERH\\_RS.pdf](http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CRH%20n%C2%BA%20141_Institui%20o%20Plano%20Estadual%20de%20Recursos%20Hidricos%20do%20Estado%20do%20Rio%20Grande%20do%20Sul_PERH_RS.pdf)> Acesso em 27 maio 2014.

RODRIGUES, Eliane Aparecida Gracioli; AREND, Silvio Cezar. **Comitê de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Rio Pardo:** formação, dinâmica de funcionamento e processo de mobilização social. Disponível em: <<http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/desenvolvimentoregional/Grupo%202/10.pdf>>. Acesso em 16 abr. 2014.

ROJAS P., Johnny. A gestão do recurso hídrico na Colômbia: uma análise da sua evolução, dos atores, dos instrumentos legais e das dificuldades. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (orgs). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa.** São Paulo: Annablume, 2009, vol. I.

RUSCHEINSKY, Aloísio. Dos Conflitos Socioambientais às Práticas em Face de Ecos de Utopia. In: RUSCHEINSKY, Aloísio; MÉLO, José Bica de; LÓPEZ, Laura Cecilia (orgs). **Atores Sociais, Conflitos Ambientais e Políticas Públicas.** Jundiá: Paco Editorial, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. vol. 4, 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Rosilene Aparecida Nunes dos; JACOBI, Pedro Roberto. Aprendizagem social e governança da água na sub-bacia hidrográfica Cotia-Guarapiranga, São Paulo. In: JACOBI, Pedro Roberto. **Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a Governança Ambiental.** São Paulo: Annablume, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin et al. **Código florestal: 45 anos: estudos e reflexões.** Curitiba: Letra da Lei, 2010.

SCHMIDT, Luísa; GOMES, José. **A governança da água no contexto de aplicação da Directiva Quadro da Água.** In: Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, VIII. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5-7 de

dezembro de 2013. Disponível em:

<[http://www.researchgate.net/publication/271530530\\_A\\_governana\\_da\\_gua\\_no\\_contexto\\_de\\_aplicao\\_da\\_Directiva\\_Quadro\\_da\\_gua](http://www.researchgate.net/publication/271530530_A_governana_da_gua_no_contexto_de_aplicao_da_Directiva_Quadro_da_gua)>. Acesso em 13 out. 2015.

SECRETARÍA ADMINISTRATIVA DEL MERCOSUR. **Medio Ambiente en el Mercosur**. Serie Temática, Documento nº 3, Montevideo, 2002. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/176/1/st\\_-\\_3.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/176/1/st_-_3.pdf)>. Acesso em 22 out. 2015.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Taquari-Antas. **Termo de Referência - Processo de planejamento dos usos futuros das águas- Plano de Bacia - Fase C**. 2016. Mensagem recebida por <mcpquiss@ucs.br> em 19 abr. 2016.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente. **Plano de Bacia do Rio Taquari-Antas**. 2012. Mensagem recebida por <mcpquiss@ucs.br> em 18 mar. de 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SHIVA, Vandana. **Guerras por água: privatização, poluição e lucro**. São Paulo: Radical Livros, 2006.

Smith, Vivian Paes Barretto. **Desafios socioambientais e os distintos tipos de governança**. VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012. Belém, PA. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT10-302-1361-20120630233258.pdf>>. Acesso em ago 2015.

SOARES, Samira lasbeck de Oliveira. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da Água no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010.

SOUSA JUNIOR, Wilson Cabral. **Gestão das Águas no Brasil: reflexões, diagnósticos e desafios**. São Paulo: Peirópolis, 2004.

SPETH, James Gustave. A agenda ambiental global: origens e perspectivas. In: ESTY, Daniel C.; IVANOVA, Maria H. (orgs.) **Governança ambiental global: opções & oportunidades**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. Tradução de Assef Nagib Kfoury.

THEODORO ET AL. Primeira parte - Uma crise anunciada. In: THEODORO, Suzi Huff et al. **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005.

THEODORO, Suzi Huff et al. **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005.

TRAVASSOS, Luciana; GROSTEIN, Marta Dora. Revelando os rios. Novos paradigmas para a intervenção em fundos de vale urbanos no município de São Paulo. In: JACOBI, Pedro Roberto. **Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a Governança Ambiental**. São Paulo: Annablume, 2012b.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1ª ed. – 20ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

TUNDISI, José Galizia; MATSUMURA-TUNDISI, Takako. **Recursos hídricos no Século XXI**. São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

TURATTI, Luciana, Cidadania ambiental: participação política além fronteiras. In: GORCZEWSKI, Clóvis (org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

TURATTI, Luciana. **Direito à água**: uma resignificação substancialmente democrática e solidária de sua governança. Tese. Doutorado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 2014.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Carta Europeia da Água**, 1968. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$carta-europeia-da-agua](http://www.infopedia.pt/$carta-europeia-da-agua)>. Acesso em 30 nov. 2014.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Directiva-Quadro Água**. 2010. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/pt.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Documento de Referência n. 7**: Desarrollo y gobernanza del sector del agua: Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos. 2009. Disponível em: <<http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/document/documento-de-referencian%C2%B0-7-desarrollo-y-gobernanza-del-sector-del-aguacomplementariedade#sthash.s9wfVcfy.dpuf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

WALDMAN, M. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKI, J; PINSKI, Carla. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

WARNER, Jeroen et al. Governança local na gestão dos recursos hídricos na Holanda. In: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (orgs.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009, vol. I.

WOLF, A. T. **Conflict prevention and resolution in water systems**. (The Management of water resources; 5). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishings, 2002.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Gestão da água e princípios ambientais**. 2ª ed. Caxias do Sul: EducS, 2012.

VIEIRA, Zédna Mara de Castro Lucena. **Metodologia de análise de conflitos na implantação de medidas de gestão da demanda de água**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais. UFCG, 2008.

ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod. **Derecho Ambiental**: La gobernanza de las aguas. Editorial Dykinson. Madrid, 2005.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A

### Questionário dirigido aos presidentes e vice-presidentes dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul

Nome:

Comitê:

presidente

( ) presidente ( ) vice-

1. Como a comunidade abrangida pelo Comitê de Bacia Hidrográfica é informada a respeito das questões envolvendo a água, e ações, reuniões e resultados do Comitê?  
( ) rádio ( ) tv ( ) jornal local ( ) jornal regional ( ) outros, quais:
2. Que meios de informação o Comitê tem?  
( ) site ( ) facebook ( ) twiter ( ) newsletter ( ) jornal próprio ( ) outros, quais:
3. Quem escolhe o que vai ser divulgado?  
( ) presidente ( ) secretaria executiva ( ) assessoria de imprensa ( ) outros, quais:
4. A divulgação das ações do Comitê é:  
( ) planejada antecipadamente de modo sistemático ( ) não planejada, fruto dos acontecimentos
5. A linguagem utilizada nos canais próprios do Comitê:  
( ) compreensível para toda a sociedade ( ) compreensível para parte da sociedade  
( ) compreensível apenas para os membros do Comitê
6. Sobre os temas em pauta nas reuniões:  
( ) os membros não possuem informação prévia  
( ) os membros possuem alguma informação prévia  
( ) os membros possuem informação prévia detalhada e aprofundada
7. Como você avalia a linguagem utilizada nas reuniões do Comitê?  
( ) É muito técnica ( ) É medianamente técnica ( ) É entendida por qualquer pessoa independente de sua formação ( ) Outra, qual?
8. Você participa de outras organizações que tratam sobre recursos hídricos, quais?
9. Você utiliza as informações destas reuniões na condução das reuniões do Comitê que você preside?  
( ) não ( ) sim, como?
10. Existe alguma organização que orienta a presidência ou diretoria do Comitê acerca de questões das águas? Quais?
11. Você considera que o Comitê atua isoladamente ou de forma articulada, ou seja: ocorre troca de informações entre o Comitê e outros setores, órgãos ou instituições (públicas, privadas ou do terceiro setor) envolvidas com a questão da água? Como?

12. Conhece algum tipo de banco de dados interativo sobre recursos hídricos disponível para a sociedade?  
 não  sim Qual?    Você utiliza?    não  sim Como?
13. Na sua opinião, o Comitê tem alguma obrigação de informar a sociedade sobre suas ações?  
 sim  não Porquê?
14. Você conhece alguma legislação que estabelece como dever do Comitê informar a sociedade sobre a temática da água?  
 não  sim, qual:
15. Observando-se o modo de como hoje o Comitê informa o cidadão, na sua opinião ele representa a sociedade na questão das águas?  
 não  em parte  sim Porquê?
16. O que o levou a participar do Comitê como membro?
17. O que o motivou a aceitar o cargo de presidente/vice?
18. Qual a periodicidade das reuniões do Comitê:  
 mensal  a cada dois meses  a cada três meses  outra, qual?
19. Em uma reunião ordinária, aproximadamente quantas pessoas diferentes se manifestam dando sua opinião sobre algum tema em discussão?  
 no máximo 5                         de 5 a 10                         de 10 a 15                         mais de 15
20. Sobre a frequência dos membros em reuniões, quantas vezes ao ano há quórum para votação, tomando como base o último ano?  
 no máximo 3                         de 4 a 6                         de 6 a 9                         de 9 a 12  
 Outra, quantas?
21. Qual a sua opinião sobre a manifestação dos membros em relação aos temas discutidos nas reuniões?  
 são bastante envolvidos     são medianamente envolvidos     são pouco envolvidos     nada envolvidos
22. No seu Comitê, há alguma forma de incentivo para a manifestação dos membros em relação aos temas discutidos nas reuniões? Qual (is)?
23. Quais membros manifestam-se mais em relação aos temas debatidos durante as reuniões do Comitê?  
 usuários da água                         representantes da população                         representantes do governo
24. Além dos membros, há outras pessoas que assistem as reuniões do Comitê?  
 não  sim
25. Como se caracterizam? (moradores, ambientalistas, pesquisadores, etc..)
26. Eles se manifestam nas reuniões?  não  sim Como?

27. Como é a relação do Comitê com a sociedade?  
 bastante próximo     razoavelmente próximo     distante     muito distante
28. Como a sociedade poderia participar mais da gestão dos recursos hídricos feita a partir do Comitê?
29. Há algum incentivo para aumentar a participação das mulheres, jovens, indígenas e comunidades locais nas discussões do Comitê?
30. Há programas de capacitação sobre recursos hídricos no âmbito do seu Comitê?  
 não     sim    Se sim, destinam-se a quem:  membros     sociedade em geral
31. Observando-se o modo de como hoje é a participação dos membros no Comitê, na sua opinião ele representa a sociedade em geral na questão das águas?  
 não     em parte     sim    Porquê? \_\_\_\_\_
32. Indique três destes temas em debate no Comitê que geram conflitos, colocando os números nas opções, sendo "1" o de maior ocorrência, "2" para o segundo de maior ocorrência e "3" o terceiro tema de maior ocorrência.  
 uso da água     questões partidárias     disputa entre municípios  
 falta de recursos     disputa entre interesses de diferentes membros     questões ecológicas  
 questões legais     entraves burocráticos     exigências governamentais  
 outros, quais:
33. Dos conflitos listados acima, qual você considera o mais problemático? Por quê?
34. Como classificaria a intensidade desses conflitos para a gestão da bacia hidrográfica ao qual você é o presidente?  
 muito intenso     intenso     intensidade média     baixo
35. Quais dos mecanismos abaixo são adotados para tratar os conflitos no âmbito do comitê de gerenciamento que o sr. (a) preside?  
 por votação sem negociação     por votação após negociação     por consenso/acordo     discussões abertas/diálogo     mediação     não são resolvidos     Outros. Quais?
36. Há algum processo de consulta à sociedade quando surgem conflitos relacionados à água? Qual?
37. Há alguma ação do Comitê pensando na prevenção de conflitos, ou redução de conflitos reais e potenciais de uso da água?
38. O que você sugere que possa ser realizado para aprimorar a gestão de conflitos no âmbito do Comitê que o senhor preside?



## APÊNDICE B

Questionário dirigido aos membros do Comitê de Bacia Hidrográfica Taquari-Antas

**Pesquisadora: Ms. Josiane Paula da Luz**

**Orientadora: Dra. Jane Mazzarino**

**Coorientadora: Dra. Luciana Turatti**

Nome:

Categoria:         usuário de água         representante da população          
representante do governo

Entidade que representa:

titular         suplente

1. Como você classifica quantidade e qualidade de informação que a sociedade abrangida pelo Comitê Taquari-Antas recebe sobre o que é discutido no âmbito do Comitê:
- recebem muitas informações         recebem as informações necessárias         as informações são insuficientes

Justifique sua resposta:

2. Você considera que a linguagem utilizada nos canais próprios do Comitê na divulgação de suas ações é:
- compreensível para toda a sociedade         compreensível para parte da sociedade         compreensível apenas para os membros do Comitê

Justifique sua resposta

3. Sobre os temas em pauta nas reuniões:
- os membros não possuem informação prévia  
 os membros possuem alguma informação prévia  
 os membros possuem informação prévia detalhada e aprofundada  
Caso possuam informação prévia, como ou onde os membros têm acesso?
4. Como você avalia o grau de transparência dos gestores do Comitê Taquari-Antas em relação aos temas da organização para os **membros** ?
- muito transparentes         transparentes         transparentes em parte         pouco transparentes
5. Como você avalia o grau de transparência dos gestores do Comitê Taquari-Antas em relação aos temas da organização para **sociedade em geral**?
- muito transparentes         transparentes         transparentes em parte         pouco transparentes
6. Como você avalia a linguagem utilizada nas reuniões do Comitê?

É muito técnica     É medianamente técnica, razoável     É entendida por qualquer pessoa independente de sua formação     Outra, qual?

7. Em sua opinião, o Comitê tem alguma obrigação de informar a sociedade sobre suas ações?

sim     não    Porquê?

8. Você conhece alguma legislação que estabelece como dever do Comitê informar a sociedade sobre a temática da água?

não     sim, qual:

9. Conhece algum tipo de banco de dados sobre recursos hídricos disponível **para os membros do Comitê** ?

não     sim Qual?

Você utiliza?     não     sim

Como?

10. Conhece algum tipo de banco de dados sobre recursos hídricos disponível **para a sociedade**?

não     sim Qual?

Você utiliza?     não     sim

Como?

11. Observando-se o modo de como hoje o Comitê informa o cidadão, na sua opinião ele representa a sociedade na questão das águas?

não     em parte     sim    Porquê?

12. Você considera que o Comitê atua isoladamente ou de forma articulada, ou seja: você considera que ocorre troca de informações entre o Comitê e outros setores, órgãos ou instituições (públicas, privadas ou do terceiro setor) da sociedade envolvidas com a questão da água? De que forma?

13. O que o levou a participar do Comitê como membro?

interesse pelo tema da gestão das águas     preocupação sobre os recursos hídricos     indicação da entidade     outras motivações: quais?

14. Qual a sua opinião sobre a manifestação dos membros do Comitê em relação aos temas discutidos nas reuniões?

são bastante envolvidos     são medianamente envolvidos

são pouco envolvidos     nada envolvidos

15. Quais membros manifestam-se mais em relação aos temas debatidos durante as reuniões do Comitê?

usuários da água

representantes da população

representantes do governo

16. No Comitê Taquari-Antas, há alguma forma de incentivo para a manifestação dos membros em relação aos temas discutidos nas reuniões? Qual (s)?
17. Qual a sua opinião sobre a relação do Comitê com a sociedade?  
 bastante próximo       razoavelmente próximo       distante  
 muito distante
18. Como você entende que a sociedade poderia participar mais da gestão dos recursos hídricos feita a partir do Comitê?
19. Há algum incentivo para aumentar a participação das mulheres, jovens, indígenas e comunidades locais nas discussões do Comitê?
20. Observando-se o modo como hoje é a participação dos membros, na sua opinião, o Comitê representa a sociedade em geral na questão das águas?  
 não     em parte     sim    Porquê?
21. Indique quais destes temas em debate no Comitê que geram conflitos:  
 uso da água       questões partidárias       disputa entre municípios  
 falta de recursos       disputa entre interesses de diferentes membros       questões ecológicas     questões legais       entraves burocráticos       exigências governamentais       outros, quais:
22. Dos conflitos listados acima, quais você considera os mais problemáticos? Por quê?
23. Como classificaria a intensidade dos conflitos que você identifica para a gestão da bacia hidrográfica Taquari-Antas?  
 muito intenso       intenso       intensidade média       baixo
24. Quais dos mecanismos abaixo são adotados para tratar os conflitos no âmbito do Comitê de Gerenciamento que o sr. (a) participa?  
 por votação sem negociação       por votação após negociação  
 por consenso/acordo     discussões abertas/diálogo       mediação       não são resolvidos     Outros. Quais?
25. Há algum processo de consulta à sociedade quando surgem conflitos relacionados à água? Qual?
26. Há alguma ação do Comitê pensando na prevenção de conflitos, ou redução de conflitos reais e potenciais de uso da água?
27. O que você sugere que possa ser realizado para aprimorar a gestão de conflitos no âmbito do Comitê que o senhor participa?

## **APÊNDICE C**

### **Entrevistas em profundidade**

#### **Informação:**

1. Qual sua opinião sobre a situação da oferta de informações ambientais/hídricas do Comitê para a sociedade, tendo em vista que 65% dos respondentes do questionário consideraram a quantidade e qualidade da informação insuficiente para a sociedade? Sugere alguma ação? Como o Comitê poderia investir mais no fluxo de informação para o público externo?
2. Foi apontado nas reuniões a necessidade do Comitê se divulgar mais para a sociedade. Como você percebe esta questão? Quais ações você sugere que deveriam ser realizadas para isso ocorrer efetivamente?
3. Qual sua opinião sobre as informações ambientais/hídricas que os membros recebem do Comitê: pauta prévia, atividades de nivelamento, clareza das falas que antecedem deliberações...Quais ações sugere que poderiam ampliar o fluxo de informação do Comitê para os membros?
4. Como você avalia o fluxo de informações recebidas quando da discussão para elaboração do Termo de Referência, Etapa C, do Plano de Bacia? E a participação em geral dos membros do Comitê?
5. Como você avalia o modo como o Comitê – como instituição - se articula com outros órgãos, setores ou instituições envolvidas com a questão da água, por exemplo, quando da necessidade de implementação do Plano de Bacia? Qual a importância dessa articulação para a gestão das águas? Com quem o Comitê poderia se articular mais no seu entender?
6. Sobre as informações ambientais/hídricas que os membros recebem do Comitê, em que medida elas facilitam/promovem/colaboram/estimulam uma participação/envolvimento maior nas reuniões do Comitê?
7. Como você avalia o fluxo de informações e feedback entre as categorias/entidades e os membros eleitos que participam das reuniões do Comitê?
8. 72% dos respondentes dos questionários consideraram a linguagem utilizada no Comitê medianamente técnica, razoável. Como você avalia esta questão da linguagem utilizada? Em que medida ela favorece/estimula a participação dos membros e de pessoas que estão assistindo a reunião?

#### **Participação:**

1. Em que medida o modo de condução das reuniões e o tempo de duração para os debates estimula/favorece/ contribui para a participação dos membros do Comitê?
2. Como você analisa a sua participação no Comitê: motivação, frequência, manifestações, argumentações...

3. Nas reuniões observou-se que há debate. No entanto, geralmente se restringe aos mesmos membros participando. Como você analisa esta situação?
4. As pessoas que realizam intervenções nos debates, na sua concepção estão informadas sobre os temas que estão discutindo?
5. A ausência dos membros nas reuniões e as vagas a serem preenchidas foram pontos de discussão nas reuniões. Como você analisa esta questão? A que você atribui esta situação? Como o Comitê poderia avançar neste aspecto?
6. Como você analisa a participação das comunidades locais e não-membros do comitê nas reuniões?
7. Qual sua opinião sobre a necessidade/possibilidade da sociedade participar do Comitê (não como membro eleito, mas de outras formas).

### **Gestão de conflitos:**

1. O questionário apontou que 70% dos membros consideram o uso da água o item que gera mais conflitos no Comitê. Fale um pouco sobre este tipo de conflito no Comitê. Quais usos mais se conflitam? Como você analisa o modo do Comitê conduzir estes conflitos? O que você sugere para aprimorar a gestão dos conflitos?
2. Um conflito foi formalmente apresentado ao Comitê, foi o caso de Serafina Correa envolvendo o uso das margens do Arroio Carreiro. Como foi a condução para resolver/mediar este conflito? Qual a sua opinião sobre este modo de condução?
3. Outros conflitos apontados no questionário e observados nas reuniões foram a falta de recursos e conflitos entre (membros?) o Comitê e governo. Fale um pouco sobre como você percebe estes conflitos.
4. Observou-se que ocorrem conflitos entre a presidência e alguns membros. A que você atribui estes conflitos? Qual sua opinião para melhor gerir estes conflitos? Em que medida estes conflitos prejudicam o andamento do Comitê?
5. Como você analisa a qualidade e quantidade das informações disponibilizadas aos membros em um momento que tenha sido necessário gerir um conflito no Comitê?
6. Em algum episódio envolvendo conflito hídrico (exemplo de Serafina Correa) ou conflito entre posicionamentos dos membros, como você analisa a participação dos membros?

### **Governança**

7. Como você analisa a abrangência das discussões que ocorrem no comitê: em que medida elas levam em conta os anseios das comunidades locais, comunidade regional, contexto de outras bacias ou regiões hidrográficas?

8. Considerando que a governança é um modo de gerir descentralizado, com equilíbrio de poder e senso igualitário, onde as diferentes demandas tem igual relevância, em que medida isto ocorre no CTA?
9. Na sua compreensão, qual é o grande objetivo/ grande razão de existir/ grande fator de união do Comitê Taquari-Antas? Estão conseguindo concretizar? Por quê/Como?
10. Em que medida o trabalho do CTA afeta as questões da água na sociedade?