

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO CONTEXTO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Vítor de Oliveira Santos

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Instituto de Geociências, Pós-Graduação em Geografia
vitordeoliv@yahoo.com.br

João Gabriel de Paula Naves

Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Instituto de Geografia, Pós-Graduação em Geografia
jgnaves@gmail.com

RESUMO

Políticas públicas podem ser consideradas como o conjunto de programas, ações e demais atividades que são exercidas pelo Estado ou Poder Público, em harmonia com agente públicos e/ou privados, que objetivam garantir determinado direito, de modo universal ou para um seguimento social específico. Uma legislação vigente, deste modo, pode ser considerada uma política pública, pois é o modo como o Estado garante uma ordem de ação dos seus cidadãos. No âmbito ambiental, especificamente no Brasil, as leis que direcionaram e propiciaram a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs foram a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.433 de 1997, a chamada “Lei das Águas”. Nesse sentido, o presente trabalho objetivou evidenciar o processo de surgimento dos CBHs no contexto dessas políticas públicas, no tocante da temática ambiental. Para tanto, foi realizada uma extensa pesquisa bibliográfica, que visou uma melhor compreensão dos CBHs enquanto sujeitos de gestão e ordenamento ambiental.

Palavras-chave: Comitês de Bacias Hidrográficas; Políticas Públicas; Constituição Federal Brasileira; Lei das Águas.

ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES IN THE CONTEXT OF THE HYDROGRAPHIC BASINS COMMITTEES

ABSTRACT

Public policies can be considered as the set of programs, actions and other activities that are carried out by the State or Public Power, in harmony with public and / or private agents, that aim to guarantee a certain right, in a universal way or for a specific social follow-up. A legislation in force, therefore, can be considered a public policy, since it is the way in which the State guarantees an order of action for its citizens. In the environmental field, specifically in Brazil, the laws that led and created the Hydrographic basin Committees (CBHs) were the Federal Constitution of 1988 and Law 9.433/1997, the so-called "Water Law". In this sense, the present work aimed to highlight the process of the emergence of CBHs in the context of these public policies, regarding the environmental theme. For that, an extensive bibliographical research was carried out, aiming at a better understanding of CBHs as subjects of management and environmental planning.

Keywords: Hydrographic Basin Committees; Public Policies; Brazilian Federal Constitution; Water Law.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas podem ser entendidas como conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, direta ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para

determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. Tais políticas são originadas das inter-relações do Estado com a política, economia e sociedade, razão pela qual, pesquisadores de diversas disciplinas partilham um interesse comum e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos à área.

Percebe-se, a partir da segunda metade do século XX, um esforço global para a implementação de políticas públicas de cunho ambiental, em nível nacional e internacional, visando à conservação, preservação e recuperação dos sistemas ambientais naturais e seus respectivos ecossistemas, frente ao forte desenvolvimento econômico e tecnocientífico ocorrido nesse período.

Do amplo leque de leis brasileiras, talvez a que mais mereça destaque na oportunidade deste trabalho é a Lei nº 9.433/97, que criou a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, pois é em seu texto que as bacias hidrográficas são definidas como Unidades de Planejamento, sendo gerenciadas pelos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs. Além dela, pode ser mencionada a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu responsabilidades de gestão do meio ambiente e dos recursos hídricos em artigos específicos.

Surge daí o objetivo deste trabalho, que é evidenciar o processo de surgimento dos Comitês de Bacia Hidrográfica no contexto das Políticas Públicas para o meio ambiente, sobretudo no âmbito brasileiro.

O debate aqui proposto busca o entendimento dos pilares fundamentais que condicionam os Comitês de Bacia Hidrográfica, já instituídos e operantes na sociedade brasileira, enquanto ferramentas da Educação Ambiental, pelo viés da metodologia da Educação para Gestão Ambiental, na readequação da postura socioambiental almejada, frente à problemática ambiental.

Buscou-se, portanto, através da pesquisa bibliográfica, principalmente na área das Ciências Sociais e do Direito, recursos teóricos que fazem enriquecer o debate geográfico na compreensão deste fenômeno que, de antemão, se apresenta como mecanismo de ordenamento e planejamento territorial e também de Educação Ambiental.

METODOLOGIA

Para este trabalho foram realizadas pesquisas bibliográficas, visando uma melhor compreensão da temática. Esta investigação se deu, sobretudo, no campo das políticas públicas ambientais que nortearam a regulamentação da criação dos CBHs, assim como à legislação vigente que os colocam como sujeitos de gestão ambiental.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de qualquer movimento para o entendimento de políticas públicas é necessário, considerá-las sempre associadas ao planejamento e ao Estado Nacional. Laswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959; 1979) e Eastone (1965) são considerados os primeiros teóricos a discorrer sobre as políticas públicas enquanto área do conhecimento humano.

Ao dissertar sobre os motivos que propiciaram o surgimento das políticas públicas, Souza (2006) aponta que é fundamental conhecer a sua origem e sua ontologia para melhor compreender os seus desdobramentos. A origem das políticas públicas se assenta na inter-relação do Estado com a política, economia, sociedade, motivo pelo qual pesquisadores de diversas disciplinas (por exemplo: a Economia, Ciência Política, Sociologia, Antropologia, Geografia, etc.) partilham um interesse comum e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos à área.

Atualmente as políticas públicas são entendidas, em âmbito governamental, como conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado direta ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, visando assegurar os direitos de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam devido ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

Visando resultados relevantes em seus universos de atuação, as políticas públicas, necessitam de certa metodologia. Neste processo, conforme aponta Dias e Matos (2012), as ações decorrentes da implementação de determinada política são classificadas em cinco etapas distintas: i) formação da agenda; ii) planejamento; iii) escolha das ações; iv) execução e; v) avaliação.

A primeira etapa, a formação da agenda, corresponde ao processo de definição da lista dos principais problemas da sociedade que serão tratados pelo governo. Para ser prioritária à questão deve convergir alguns fatores; vontade política, mobilização social, custo x benefício.

Já a fase de planejamento é responsável pela definição das linhas de ação a serem adotadas para a solução do problema apresentado. Neste ciclo a interação entre todos os atores envolvidos estatais e não estatais, junto com os elementos políticos, resulta na melhor definição do diagnóstico do problema analisado.

As escolhas das ações, momento da definição dos recursos e prazos de ação da política, expressas em leis, decretos, normas, resoluções ou outros atos da administração pública, abrem caminho para a quarta etapa: a execução, caracterizada pela transformação do planejamento e das escolhas em atos, que podem ser orientadas de dois modelos centralizado ou descentralizado.

A última etapa e não menos importante, a avaliação é o fim e o início do ciclo que compreende a vida das políticas públicas e que contribui para o sucesso da ação e a maximização dos resultados. Ao contrário das demais etapas, essa é a única que pode e deve ser aplicada a qualquer momento da atuação. Serve como fonte do aprendizado, pois permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

Por se caracterizar como uma intervenção na produção do espaço e, por conseguinte, reverberar nas relações sociais e territoriais, ao analisar as políticas públicas, deve-se entendê-las em sua totalidade, ao passo que o todo se torna mais importante do que a soma das partes, e que interesses individuais e de pequenos grupos sociais ou até mesmo de instituições, contam para compor esta totalidade, mesmo que diverjam em algum momento.

Sendo assim, ao Estado cabe a responsabilidade de mediar os interesses coletivos expressos nas relações sociais intrincadas que compõe determinado território nacional, visando exercer, de acordo com suas convicções e projeto político, as intervenções sócioespaciais que lhe convier no momento histórico que são instituídas as políticas públicas.

Neste sentido, o campo de atuação das políticas públicas é bastante complexo, volátil e difuso. Deve, para sua efetivação, levar em consideração todas as nuances e consequências de suas ações na produção do espaço e das consequentes relações sociais desenvolvidas a partir de então.

Portanto, as políticas públicas se caracterizam como ferramentas que os Estados Nacionais, sob a tutela de suas plataformas de governo, de forma democrática ou não, podem reproduzir os seus anseios na configuração espacial, no ordenamento territorial e nas relações sociais. No caso de o governo ser democrático, as políticas públicas devem estar vinculadas às plataformas eleitorais propostas aos cidadãos durante o processo eleitoral, estreitando assim, a distância entre as pretensões sociais e o ordenamento territorial promovido pelo estado.

Por outro lado, em casos de governos ditatoriais, ou até mesmo em governos onde as participações dos Estados Nacionais são mínimas, as mesmas são elaboradas a partir do discernimento singular de uma pessoa ou de um grupo restrito que detém o poder.

A essa altura, cabe observar o caráter coercitivo, ou não, da implementação de determinada política pública. Embora interfira na produção do espaço geográfico, a mesma, não necessariamente, é atrelada à representatividade sócio-política e, conseqüentemente, sua produção sócioespacial não contribui em nada para avanços significativos na construção da cidadania e participação social dos indivíduos. Analisar a questão através dessa ótica auxilia na compreensão do papel das políticas públicas no fim do século XX, onde se nota a perda da importância dos Estados Nacionais. O Estado mínimo, proposto pela teoria econômica do neoliberalismo e sacramentada pela cultura de

massa, torna as ações estatais cada vez mais fracas e, deste modo, suas decorrentes políticas públicas ficam distantes da pluralidade social almejada.

Diante da realidade vivenciada no Brasil, Steinberger (2006) ao discorrer sobre esta temática, apresenta a ideia de que muitos autores defendem o colapso dos Estados Nacionais em quase todo o mundo ocidental, incluindo aqui o Brasil. Eles vinculam a perda da importância do Estado, do planejamento e das políticas públicas como

“consequências inevitáveis da globalização e do neoliberalismo. Ao mesmo tempo, relaciona-se essa perda com o ainda recente estigma da ditadura militar (1964-1985) quando ocorreu uma excessiva centralização do poder e controle nas mãos de um Estado Nacional que praticamente se restringiu ao Poder Executivo Federal” (STEINBERGER, 2006, p. 29).

A autora ainda alerta que, paralelamente a ideia da perda de força do Estado e das políticas públicas no Brasil, defendida por grande parte dos autores, literatura não menos farta tem sido produzida pelos defensores da prerrogativa histórica do papel dos governos nacionais na condução dos rumos da nação. Ela acrescenta ainda que tal discordância gera uma dupla influência na discussão do tema, segundo a autora supracitada,

“essa influência tem fragilizado o país diante de aberturas que permitem uma ‘invasão’ de todo tipo de novidade no tocante às políticas públicas. Vão bem além da abertura econômica iniciada nos anos 1990, pois forçam mudanças de cunho político, social, cultural e espacial” (STEINBERGER, 2006, p. 29)

Esta abertura econômica é defendida por Boaventura de Souza Santos (2002) como uma corrente não hegemônica, fruto, obviamente, de contestações da doutrina hegemônica de concepção política sobre seu próprio debate na primeira metade do século XX, que, segundo o autor,

“foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e suas relações com o processo de modernização do Ocidente. De um lado, a concepção que C.B. MacPherson batizou de liberal-democracia (MACPHERSON, 1966) e de outro lado uma concepção marxista que entendia a autodeterminação do mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania entendidos como indivíduos produtores (PATERMAN, 1970)”. (BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS, 2002, P.43-44).

Ainda, conforme o autor, essas concepções estão relacionadas à inevitabilidade da representação democrática de grande escala em cada uma delas. A luz destas ideias, faz-se justa a observação do terreno alcançado pelas políticas públicas brasileiras, ao passo que,

“sem embargo, desde os primeiros anos deste século, assiste-se a uma inegável retomada da formulação de políticas públicas sob o comando do Estado Nacional Brasileiro. Todavia, urge levar em conta que o Estado de agora não pode ser mais aquele que desconhecia a existência de poderes plurais, sejam federativos ou dos interesses contra-hegemônicos de sujeitos sociais como os de movimento populares urbanos e rurais.” (STEINBERGER, 2006, p. 30).

De fato, se observamos a historicidade das ações estatais vinculadas à implementação de políticas públicas, verificamos seu crescimento ao fim dos anos 1990 e início dos anos 2000. Ainda de acordo com o autor supracitado,

“depois de resistir à adoção dos princípios neoliberais nos anos 1980 e a ela sucumbir nos anos 1990, foi a partir de 2002 que o Brasil, ao retomar o campo das políticas sociais (centradas no combate à fome e à pobreza) e transformá-lo em eixo de estruturação de um novo projeto de desenvolvimento nacional – o qual, tendo como pano de fundo um quadro de profundas desigualdades sociais e espaciais –, fez com que o território emergisse como uma possibilidade e uma promessa para a reorganização do planejamento e das políticas públicas.” (STEINBERGER, 2006, p. 217).

Percebe-se que o campo que mais se beneficiou com a introdução das políticas públicas em sua dinâmica, no Brasil, foi a área social, especial e pontualmente no combate à fome e a erradicação da pobreza no país. No início dos anos 2000, cerca de 15 (quinze) anos após o fim da ditadura militar, o Brasil apresentava níveis alarmantes de pobreza e exclusão social. Anteriormente, houveram melhorias na distribuição de renda, porém essa melhoria pouco refletiu na qualidade de vida ou na elevação de indicadores sociais.

Ademais, não cabe na oportunidade deste trabalho, discutir ou discorrer sobre programas sociais ou governamentais, ou sobre formas e ideologias políticas. O interesse aqui é evidenciar a importância das políticas públicas de interesse social, promovidas pelo Estado para minimizar os problemas da sociedade, sobretudo os relacionados à temática ambiental.

Vale, contudo, para o cumprimento dos objetivos deste trabalho, analisar as políticas públicas de cunho ambiental. As políticas públicas ambientais diferem das demais políticas por terem como plano de fundo o meio ambiente. Observar o arcabouço legal e ambiental se torna importante para proporcionar tal compreensão.

A TEMÁTICA AMBIENTAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal Brasileira de 1988 – CF/88 colocou o Brasil entre os países onde o direito ao meio ambiente sadio possui status expreso de direito fundamental. Os Direitos fundamentais podem ser considerados como os direitos básicos individuais, sociais, políticos e jurídico.

O direito ao meio ambiente sadio e equilibrado é um direito difuso e coletivo, em outras palavras, sua garantia depende da ação social e coletiva, ultrapassando, deste modo, a esfera de um único indivíduo, caracterizando-se, principalmente, por sua indivisibilidade, onde a satisfação do direito deve atingir a uma coletividade indeterminada, porém, sempre ligada por uma circunstância de fato: o meio ambiente, sadio e equilibrado.

Neste sentido, a CF/88, no capítulo VI sobre o meio ambiente, especificamente, no caput do artigo 225, expressa a obrigação e a responsabilidade comum em relação à proteção ambiental, e seu parágrafo primeiro e seus incisos estabelecem as bases para as políticas públicas ambientais, as quais deverão ainda complementar-se através dos demais capítulos constitucionais tais como os da ordem econômica, da educação, da saúde e o da cultura.

Define o artigo 225 da Constituição Federal de 1988:

“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 a coletividade o dever de defendê-lo a preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.” (BRASIL, 1988).

A estrutura legal, que sustenta e edifica a ação política e territorial das políticas públicas ambientais acima definidas, demanda um posicionamento diferenciado na gestão territorial e ambiental. A gestão dos recursos hídricos é, dentre todos os elementos ambientais que carecem de proteção e atenção para o real cumprimento da lei, o que mais se destaca.

A preocupação específica com a água se dá por duas perspectivas: biológica e social. Mendonça et al. (2006) ao contextualizarem os recursos hídricos, evidenciam que a água é o elemento essencial à vida, um dos principais constituintes biológicos dos seres vivos e, também, um elemento representativo de valores culturais e até como fator de produção de vários bens de consumo.

A água ao adquirir valor social material se torna um recurso. Sua exploração, como decorrência do crescimento populacional, é um dos fatores fundamentais para explicar sua importância nas últimas décadas. Ainda segundo os autores supracitados é possível argumentar que

“o crescimento populacional, aliado à intensificação das atividades de caráter poluidor, tem ocasionado, em todo mundo problemas relacionados a falta de recursos hídrico em condições adequadas de quantidade ou qualidade para atender às necessidades mais elementares da população. A natureza finita da fonte renovável “água” contém um aspecto crítico que deve ser analisado sob a ótica do crescimento populacional. São poucos os outros recursos essenciais à vida restritos por limites de disponibilidade tão definidos como os recursos hídricos. Com a concentração populacional, a disponibilidade média da água renovável tende a diminuir, repercutindo sobre a saúde e os padrões de qualidade de vida.” (MENDONÇA et. al. 2006, p. 218)

Ainda em seu Art. 21, inciso XIX, a Constituição Federal prevê que compete à União instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, assim como definir critérios de outorga de seu uso. A Constituição estabelece ainda, duas dominalidades para a água: a dos estados e da União.

A partir de então a água passa a ser considerada de domínio público. Sob o encargo da União ficaram os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, que banhem mais de um estado, sirvam de limite com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou deles provenham, bem como os terrenos marginais e as praias pluviais.

Por sua vez, os estados ficam responsáveis pelas águas superficiais e subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes obras da União (BRASIL, 1988).

Mendonça et. al. (2006) consideram que, apesar dos inegáveis avanços na gestão dos recursos hídricos, que passavam a ser agora contemplados como parte integrante do meio ambiente, segundo os autores, falta, entretanto, à Constituição

“um real pacto federativo, uma real definição dos papéis dos entes federados. O município perdeu a dominalidades sobre a água, mas ficou com a autoridade sobre o uso do solo, que afeta diretamente a água. Cabe ainda ao município o poder de conceder serviços de saneamento, um dos principais usos da água.” (MENDONÇA ET. AL., 2006, p. 225).

Entretanto, ao mesmo tempo que exige a participação social e cidadã em suas atividades e descentraliza o poder decisório, a Constituição Federal deixou indefinido alguns limites do poder,

como o papel exercido pelos entes federativos em vários assuntos, assim como o espaço para ser ocupado pelas instâncias de participação popular.

A LEI Nº 9.433 DE 1997: A LEI DAS ÁGUAS E OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Por apresentar riscos à qualidade de vida e à saúde humana, a água vem adquirindo contornos mais estratégicos para a sobrevivência humana e, conseqüentemente, no ordenamento do território. Esse tipo de cenário majora o desafio do gerenciamento e manejo adequado e racional dos recursos hídricos.

Tal desafio é agravado pelo fato de que o recurso hídrico é utilizado legitimamente por diversos setores da sociedade e de diversas formas. Certamente, um destes desafios é compatibilizar os usos múltiplos por parte de seus usuários. A assimilação destes desafios é fundamental para o planejamento e gerenciamento justo dos recursos hídricos.

Entretanto, foi somente com o advento da Lei nº 9.433 de 1997, a denominada “Lei das Águas”, que o problema da indefinição deixada pelas lacunas da CF/88 foi resolvido. Conforme Mendonça et. al. (2006), a legislação Brasileira, busca corrigir a partir do Projeto de Lei nº 2.249/91 essas lacunas deixadas pela Constituição, segundo o autor a Lei das Águas, aprovada em 1997 é reflexo de ampla discussão interna no congresso brasileiro, acompanhando uma preocupação internacional. Segundo os autores,

“em 1992, na esfera internacional, ocorreram dois eventos fundamentais: A Conferência Internacional sobre a Água e Meio Ambiente, em Dublin, cujo tema era o Desenvolvimento na Perspectiva do Século XXI, e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro – Agenda 21 – seja o mais conhecido. Do ponto de vista da gestão dos recursos hídricos, os itens fundamentais que influíram na legislação brasileira, ainda em discussão à época, são:

- a) O aproveitamento e a gestão da água devem inspirar-se em um planejamento baseado na participação dos usuários, dos planejadores e dos responsáveis pelas decisões em todos os níveis.
- b) A água doce é recurso finito e vulnerável, essenciais à manutenção da vida, ao desenvolvimento e ao meio ambiente.
- c) A água tem um valor econômico em todos os diversos usos a que se destina e deve ser reconhecida como bem, dotado de valor econômico. (MENDONÇA et. al., 2006, p. 226).

A Lei das Águas incorpora, portanto, todos esses princípios quando define como unidade de gestão dos recursos hídricos as bacias hidrográficas gerenciadas através dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica como ferramentas da Política Nacional de Recursos Hídricos, por ser um órgão colegiado traz a participação pública para o planejamento ambiental. Sobre a égide da ciência da gestão participativa, o comitê objetiva a melhoria da qualidade de vida da população.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são entes do Estado, colegiado, responsável pela gestão das águas em âmbito de uma bacia hidrográfica, com funções políticas e administrativas. É um fórum de negociação fundamental nos conflitos que envolvem a água, constituído por representantes do poder público, usuários e sociedade civil e tem caráter consultivo e deliberativo.

Mendonça et. al. (2006) apontam que, a composição plural dos Comitês, faz com que

“os processos de planejamento configurem-se como espaços de negociação político-institucionais e sociais. Portanto, para desencadear a elaboração de um plano de recursos hídricos dois fatores são essenciais: o papel dos governos e a existência formal dos colegiados que aprovam os planos”. (MENDONÇA et. al., 2006, p. 230).

Mendonça et. al. (2006, p.231), ainda evidenciam que os Comitês de Bacia devem ser enxergados como materialização dos anseios do Plano Nacional de Recursos Hídricos, em busca de legitimidade para as ações estatais na execução da Constituição. Para os autores,

“durante a construção dos planos de recursos hídricos, além dos resultados, os envolvidos devem criar as bases para a legitimidade social dos processos, requerendo investimento para promover a articulação, associação e colaboração da sociedade afetada pelo planejamento. Esta perspectiva é estratégica para um processo de planejamento, tendo em vista o objetivo de agilizar a etapa de implementação do plano.” (MENDONÇA et. al. 2006, p. 231).

No que concerne à legitimidade, as CBHs dependem, portanto, primeiramente, da legitimidade da representação de seus membros. Como garantir que o representante seja, de fato, o canal de expressão das opiniões do segmento representado? Esse problema não se restringe ao Comitê de Bacia, mas é comum em qualquer colegiado.

Mesmo com problemas, a inovação e o apelo da possibilidade de participação no processo decisório fizeram que os CBHs fossem constituídos e implantados, principalmente nos rios de domínio dos estados. Mendonça et. al. (2006), em estudo sobre as dificuldades de representatividade dos Comitês de Bacia Hidrográfica, listam os maiores problemas enfrentados por estes colegiados, que são

- a) Os atores membros não compreendem os objetivos e o espaço do poder dos comitês.
- b) Os prefeitos municipais têm dificuldade em compreender a unidade territorial “bacia hidrográfica”, uma vez que a maioria limita seus interesses ao seu município.
- c) Os técnicos do governo federal e estaduais têm dificuldades em compreender o significado político de sua representação, supervalorizando o conhecimento técnico.
- d) As entidades da sociedade civil, habituada às atividades de denúncia de problemas, têm dificuldade em entender o papel do comitê, e em partilhar a responsabilidade pelas decisões ali tomadas.
- e) Os usuários dos recursos hídricos são também reticentes em assumir sua parcela de responsabilidade na gestão da água. (MENDONÇA et. al. 2006, p. 232).

As dificuldades enfrentadas evidenciam ainda mais o papel crucial da Educação para a Gestão Ambiental na capacitação dos envolvidos no processo de gestão dos recursos hídricos pelo mecanismo dos colegiados em Comitês de Bacia.

O processo de construção de uma consciência coletiva, para o enfrentamento dos problemas vinculados ao uso da água, deve ser alcançado pela superação do paradigma atual, hoje completamente vinculado ao modelo de desenvolvimento vigente e também pela centralização do poder em âmbito nacional.

Ao discorrer sobre as repercussões do modelo de desenvolvimento sobre os recursos hídricos, Mendonça et. al. (2006) concluem que

“a escolha de um modelo de desenvolvimento com base na obtenção de superávit primário, aliada ao enfraquecimento do Estado e à realização do patrimônio público por meio da privatização financiada dificultam, na prática, que os governos nacionais e estaduais aceitem a descentralização do poder decisório dos vários colegiados. No caso da gestão dos recursos hídricos, isso é ainda mais sério, uma vez que a água é a principal matéria-prima para a geração de energia elétrica, o saneamento e o agronegócio de exportação.” (MENDONÇA et. al. 2006, p. 238).

Embora dada esta realidade, a gestão dos recursos hídricos está sobre a tutela de um dos arcabouços legais e mais propícios à administração compartilhada, descentralizada e participativa de um bem comum à sociedade civil. Carece, portanto, que esta e outras políticas públicas estejam vinculadas a práticas educacionais que vislumbre à superação das dificuldades acima elencadas na

promoção efetiva dos anseios propostos pela instrumentalização dos Comitês de Bacia Hidrográfica na gestão compartilhada e socioambientalmente justa da água.

CONCLUSÕES

Vários comitês buscam fortalecer-se politicamente. O exercício da gestão hídrica e, conseqüentemente, territorial, dependerá, de fato, do resultado do embate entre o poder de mobilização dos CBHs e do poder dos governos frente à realidade e o modelo de desenvolvimento do mundo moderno, este é o grande desafio das políticas públicas ambientais.

Os inúmeros discursos a favor da democratização e descentralização dos processos decisórios não são, por si só, capazes de garantir a democracia, a descentralização e a participação. É necessário, antes de tudo vincular os atores sociais produtores das relações socioespaciais ao processo de tomada de decisão e posicionamento frente à realidade dada e a realidade que almejam construir enquanto resultado dos seus atos. Aí se coloca o papel das CBHs: como um dos principais entes representativos da sociedade na tomada de decisão sobre os recursos naturais.

AGRADECIMENTOS

Os autores registram aqui os agradecimentos:

- À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão de bolsa de estudos, nível Mestrado, ao longo de grande parcela do curso, ao primeiro autor deste trabalho;
- Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, pela concessão da bolsa de estudos, nível Mestrado, ao longo do curso, ao segundo autor deste trabalho;
- Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, por toda estrutura oferecida;
- Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, por dispor toda a sua estrutura para que esse trabalho fosse desenvolvido;
- À Professora Dr. Marlene Colesanti, pela fundamental orientação;
- Ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Araguari – CBH Araguari, pelo apoio ao desenvolvimento dessa pesquisa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília (DF), 1988.
- _____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art.1º da Lei nº8.001, de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília (DF), 1997.
- DIAS. R.; MATOS, F. **Políticas Públicas Princípios, Propósitos e Processo.** – São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- EASTONE, D. A. **Framework for Political Analysis.** Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.
- LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.
- LINDBLOM, C. E. **The Science of Muddling Through.** Public Administration Review 19: 78-88. 1959. <https://doi.org/10.2307/973677>
- MENDONÇA, C. X. de; NEVES. M. J. M.; NETO, P. B. S.; MOREIRA, M. M. A.; COIMBRA, R. M. C. Desafios para o Planejamento e Gestão Integrada dos Recursos Hídricos. In:

STEINBERGER, M. **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**. – Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 217- 242.

SANTOS, B. S. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. – Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

STEINBERGER, M. **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**. – Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.