



DESCENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS SOB O ENFOQUE LEGAL: O CASO DO COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DAS VELHAS, MG, BRASIL.

H. D. Theodoro^{1*}, N. de O. Nascimento¹, L. Heller²

**UFMG – Univ Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.*

²FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Article history: Received 16 July 2016; Received in revised form 19 August 2016; Accepted 23 August 2016; Available online 29 September 2016.

RESUMO

A pesquisa tem como foco o estudo da gestão institucional de recursos hídricos sob a perspectiva do enfoque legal, uma vez que o modelo de gestão pública participativa, descentralizada e integrada proposto juridicamente no país apresenta problemas e demanda constante avaliação analítica. Para tanto o objeto de estudo é o do Comitê da Bacia hidrográfica do Rio das Velhas, localizado em Minas Gerais, Brasil, sendo um dos mais antigos do Estado, pioneiro também ao utilizar diversos mecanismos burocráticos e legais de gestão hídrica. O objetivo é identificar as principais restrições e potencialidades para que um comitê de bacia hidrográfica possa atuar atualmente dentro da estrutura institucional e jurídica brasileira existente. Isso é realizado pela utilização da metodologia de triangulação de métodos de pesquisa de base qualitativa (estudo documental, observação participante e de análise de conteúdo de entrevistas com lideranças do segmento hídrico). Os resultados alcançados indicam que há um distanciamento entre o discurso e prática da gestão pública dos recursos hídricos, com a manutenção de diversas assimetrias e poderes e de capacidade de decisão. É concluído assim que as interações institucionais e sociais são fundamentais para que a dimensão legal seja melhor empregada no sistema de gestão de recursos hídricos.

Palavras-chave: gestão de recursos hídricos, dimensão legal, governança, descentralização

INSTITUTIONAL DECENTRALIZATION AND WATER MANAGEMENT UNDER THE LEGAL APPROACH: THE RIO DAS VELHAS WATERSHED CASE, MG, BRAZIL

ABSTRACT

The research focuses on the study of the institutional management of water resources from the perspective of the legal approach as the model of participatory governance, legal proposed decentralized and integrated in the country has problems and analytical evaluation constant demand. For both the object of study is the Rio das Velhas Watershed Committee, located in Minas Gerais, Brazil, one of the oldest in this state, also pioneer in use of various bureaucratic and legal mechanisms for water management. The goal is to identify the main constraints and potential for a watershed committee can act currently in the existing Brazilian institutional and legal framework. This is accomplished by the use of “triangulation of methods” qualitative research (documents, participant observation and content analysis of interviews with leaders from the water sector). The results indicate that there is a gap between theory and practice of public management of water resources, and the maintenance of various power and

* hildelano@yahoo.com

decision-making asymmetries. The conclusion is that the institutional and social interactions are essential to the legal dimension be well applied in water resources management system.

Keywords: water resources management, legal dimension, governance, decentralization

INTRODUÇÃO

A gestão ambiental se situação, em termos jurídicos, dentro dos denominados “Direitos de Terceira Geração” (JÚNIOR, 2006), ou seja, ela se relaciona com os direitos coletivos, que envolvem desde a qualidade de vida até questões sobre a autodeterminação dos povos. Esses direitos significam que a coletividade, mais do que o indivíduo considerado de forma isolada, deve ser protegida. O meio ambiente, conseqüentemente, faz parte, constitucionalmente, dos direitos e garantias fundamentais que devem ser oferecidas pelo Estado de forma a garantir a melhor condição possível ao andamento das funções públicas e sociais e também pessoais.

Por outro lado, mesmo a estar baseada em medidas legais para sua operacionalização, a gestão de recursos hídricos possui características muito além do que apenas as determinações normativas são capazes de estabelecer. Deve-se, portanto, procurar interagir com o máximo de possibilidades de campos de conhecimento e de técnicas possível de forma a criar um entendimento maior de sua capacidade de intervenção sobre a realidade.

Outrossim, a vinculação entre a gestão hídrica e as políticas públicas é um movimento que deve ser mais estudado e praticado, principalmente na direção de uma perspectiva de incorporação da gestão pública. Este conceito é aqui considerado como a capacidade da criação, manutenção e/ou consolidação de redes de trabalho para a implantação de decisões institucionais coletivas. O sentido então passa a ser de se fazer integrar atores sociais formais e informais que possam realizar acordos e arranjos institucionais mais participativos realmente (FREY, 2000; CARVALHO, 1998) e que sejam também democráticos e eficientes (que

gerem melhor aproveitamento de recursos humanos, materiais e naturais).

Quer dizer, há uma necessidade de se aprimorar as funções públicas para além do exercício tradicional de poder de atuação do Estado (SWYNGEDOUW, 2005) vista a demanda crescente por uma aplicação de abordagens interdisciplinares como possibilidade de aumento da capacidade de explicação na área (BRITO et al., 2012).

Até porquê, a eficiência buscada em processos de gestão institucional compartilhada pode ser bem diferente daquela busca pela origem do tradicional do termo governança (SWYNGEDOUW, 2005), onde havia uma grande tendência de visão economicista e estatal (BANCO MUNDIAL, 1992).

O objetivo da pesquisa então foi de se tentar identificar as principais possibilidades e também as restrições existentes no modelo de gestão que se pretende descentralizado e democrático. Na mesma medida, se busca se identificar possíveis efeitos esperados advindos das atuações de um comitê dentro do contexto de gestão institucional-legal existente. Como objeto de estudo se tem a bacia hidrográfica do Rio das Velhas e de seu comitê direto, a ser considerado como CBHRV de agora em diante.

Nessa direção se tem como questão de pesquisa o questionamento sobre quais os fatores que demonstram concretamente as relações institucionais e jurídicas e os processos de gestão ao nível da bacia hidrográfica do Rio das Velhas. Também se via depreender quais seriam as possíveis ações diferenciadas de atuação do referido comitê que se mostram capazes de aproximarem ou distanciarem os dos escopos de atuação jurídica/gerencial previstos.

Conseqüentemente, a hipótese de pesquisa que se revela é a de se tentar

assinalar há distâncias conceituais e operacionais existentes entre as determinações legais da gestão (conjunto de leis, deliberações normativas, decretos etc) e as práticas e resultados alcançados ao nível do CBHRV. Isso se faz necessário para viabilizar o entendimento

das dinâmicas dos processos de tomada de decisões na gestão hídrica nacional e, primordialmente, estaduais, visto que a apropriação histórica desse sistema ainda é recente, como se pode verificar na Figura 1.

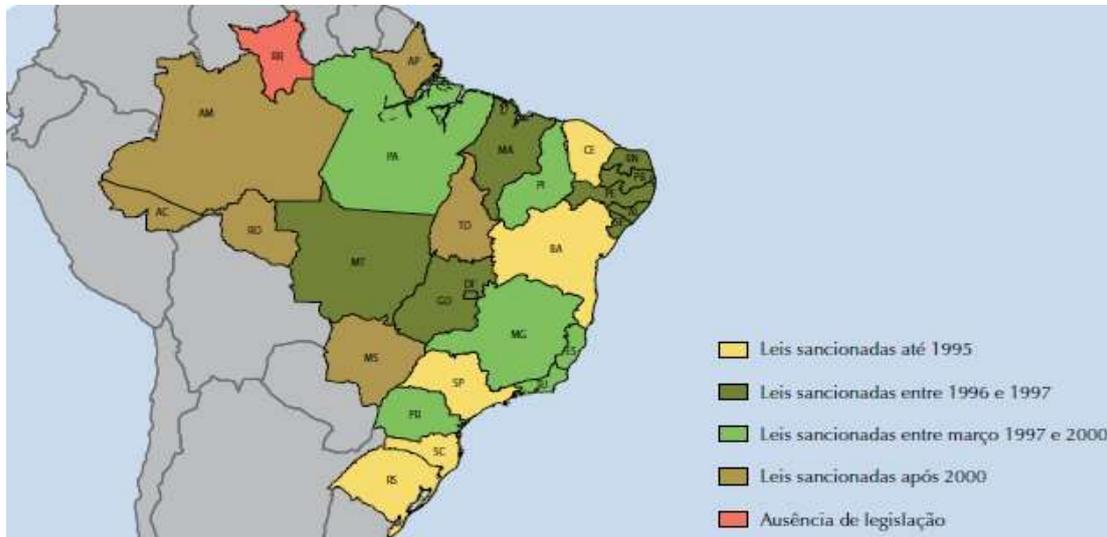


Figura 1. Síntese histórica das legislações estaduais de recursos hídricos no Brasil
Fonte: GEO Brasil (2007).

E ao se considerar o arcabouço jurídico constitucional existente, bem diferente de outros países (MELO e THEODORO, 2009; MOULAERT et al., 2005), a organização política e administrativa brasileira tem como seus constituintes a União (pessoa jurídica de direito público interno), os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios (VEIGA e MAGRINIMARINIM, 2013). Vale salientar que são todos dotados de autonomia, ou seja, possuem poder de organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional, tendo seu poder limitado pela Constituição Federal (ANA, 2006 e 2011). Isto significa que são autônomos, porém não independentes, uma vez que autonomia é antes um conceito político do que jurídico.

Ao contrário, a tomada de decisões no campo do gerenciamento hídrico é em si interdependente e está ligada ao arranjo político e institucional para funcionar de acordo com os preceitos legais de cada época. Até porquê, cabe destacar que a Lei

Orgânica do Município não tem estatura constitucional, mesmo sendo prevalecte às outras leis ou normas municipais contrárias a si (JÚNIOR, 2006), e fica subjugada às determinações de âmbito das macropolíticas públicas e jurídicas.

Minas Gerais, por exemplo, foi um dos primeiros Estados a incluir na agenda pública e política algum mecanismo legal sobre o tema hídrico, sendo que em 1994 foi oficializada a Lei Estadual nº 11.504, que determinava a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH). Mais adiante esta lei foi substituída pela Lei Estadual nº 13.199, que continua em vigor atualmente, principalmente por indicar a formação tanto da política (PERH) quanto do sistema (SEGRH) estadual de gerenciamento do tema, sendo o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) o órgão gestor, criado em 1997 (IGAM, 2015).

Este possui vinculação direta com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), que é uma autarquia estadual, ou seja, tem

vinculação com o direito administrativo e com a administração pública indireta enquanto entidade que tem como objetivo o desempenho de atividades de gestão de forma descentralizada, porém passível de fiscalização e tutela do Estado. Melhor, é uma entidade autônoma de patrimônio próprio, com finalidade de planejamento e execução de ações de interesse coletivo ou estatal (JÚNIOR, 2006).

Assim, considerado como um responsável direto pela impossibilidade de novas interações institucionais, o campo jurídico tem sido cada vez mais analisado sob o ângulo de suas oportunidades para integração e descentralização institucional (VEIGA e MAGRINI, 2013). Ao se

MÉTODOS

Mesmo sendo uma análise sobre os aspectos legais e institucionais sobre a gestão de recursos hídricos em uma bacia hidrográfica específica, a pesquisa realizada se pautou pela interseção de métodos que possibilitassem o avanço da investigação sobre o tema. Por um lado, a pesquisa se utilizará do conjunto legal-institucional vinculado com a gestão de recursos hídricos, direta ou indiretamente vinculado ao tema (como planos diretores, uso do solo, institucional etc), na medida em que eles podem favorecer ou distanciar a atuação integrada e descentralizada do CBHRV.

Por outro, haverá a utilização da série de entrevistas realizadas (25) com as principais lideranças relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão de recursos hídricos no Rio das Velhas (a envolver especialistas, acadêmicos, líderes locais e representantes institucionais), a partir de uma perspectiva metodológica de triangulação de métodos qualitativa.

De maneira detalhada, essa tríade se estabelece enquanto combinação de elementos interdependentes de análise onde se sobressaem:

1) “*observação participante*”: advinda da participação, via observação, de diversos momentos, eventos e cotidianos dos organismos de bacia

estudar quais os possíveis fatores que ajudariam o gerenciamento hídrico a avançar em relação à resolução de problemas concretos (papéis dos participantes, planejamentos diferenciados etc), o trabalho visualiza que a dimensão legal é mais do que uma determinação e sim um dos elementos de gestão (MENEGAT, 2002), com destaque para o incremento da participação social e política local. Esse cuidado se torna fundamental quando se considera a realidade legal brasileira onde o caráter federativo imputa decisões em escalas diferenciadas e onde o princípio da subsidiariedade deve ser abalizado (GRANJA e WARNER, 2006).

vinculados ao CBHRV, tal como o próprio, sua agência de água, seus órgãos vinculantes e afins;

2) “*análise de conteúdo*”: que se faz a partir da exploração qualitativa das informações que são geradas diretamente pelos indivíduos pesquisados via técnica de entrevistas face a face que podem revelar mais do que dados comumente catalogados (BARDIN, 1994);

3) “*análise documental*” = procedimento de coleta, primária e secundária de informações que sejam vinculadas ao objeto de estudo a partir de documentação oficial e/ou formal, direta ou indireta, anteriores e recentes, sob o prisma das políticas públicas e gestão institucional..

Essa composição estratégica de procedimentos se justifica na medida da complexidade que é se estudar processos de formação ou consolidação de práticas de gerenciamento integrado a partir de preceitos jurídicos e institucionais. Objetivamente, há aqui o emprego de metodologia de cunho qualitativo, onde aos fatores tradicionais de identificação de dados são agregadas as interpretações construídas e reveladas pelas lideranças escolhidas e entrevistadas.

Foram escolhidas na medida em que representam de forma clara alguma relação

direta ou indireta com o comitê, sua agência, órgão de gestão ambiental ou de pesquisa; e entrevistadas enquanto técnica de coleta de dados qualitativa e de resposta aberta, a partir de perguntas semiestruturadas. Com isso se visou minimizar possíveis desvios de análise que fossem realizados a partir unicamente de uma única fonte e transmissão de informações. Tal como salienta CAMPOS (2004), para um melhor estudo que envolva a análise de conteúdo, a escolha do método e da técnica a ser empregada em uma pesquisa merece muita atenção e cuidado, principalmente pelo fato desta análise envolver a busca dos sentidos possíveis de um ato dentro de um dado contexto.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao se analisar jurídica e institucionalmente os processos de gestão hídrica pelo estudo de caso do CBHRV, sob a ótica da implantação de processos de gestão participativa gestão (MENEGAT, 2002), valeria se definir que a gestão compartilhada não é (e nem poderia ser) o mesmo que governo. Este possui um caráter referencial de autoridade formal, de poder de comando e controle público por parte do Estado, em um dado período, em um dado contexto e em um arranjo institucional próprio. Igualmente, a compreensão de como se dão as principais restrições e possibilidades de melhoramento no modelo de gestão em andamento na bacia hidrográfica do Rio das Velhas deve se remeter, principalmente, às determinações legais da Constituição Federal de 1988 (GRANJA e WARNER, 2006)..

Esta se destaca por adotar o modelo de “Estado Democrático de Direito”, com forma de governo republicana (base na soberania popular interna e externa), presidencialista e com uma proposta de separação harmônica e interdependente entre os poderes legislativo, judiciário e executivo. Mais ainda, esta Constituição Federal, a sétima a ser exercida no país, teve como princípio o resgate dos

Como se trata da análise e discussão de um campo jurídico, um ponto importante de se colocar é que também há uma tríade a se considerar na gestão ambiental na federal brasileira, que é a de que Estado Federal, Estados-Membros e Municípios compõe as esferas de governo, o que é considerado como uma inovação legal (GRANJA e WARNER, 2006). Isto se deve ao fato de, ao menos teoricamente, favorecer a interação e a subsidiariedade das decisões jurídicas e institucionais sobre meio ambiente. Essa é possivelmente mais uma potencialidade na questão de se estabelecer uma interpelação de métodos para se poder entender melhor o tema.

princípios da cidadania, da organização social e do aumento da representação política que, teoricamente, teria maior possibilidade de participação direta e representativa na agenda social gestão (MENEGAT, 2002).

Uma das formas dessa participação democrática e descentralizada acontecer seria criada também pela inclusão dos municípios brasileiros como entes que compõem o modelo federativo e com ordenação administrativa através de instauração de lei orgânica ao nível de seu território de atuação.

Mesmo com a existência de legislação pertinente aos recursos hídricos, principalmente de forma nacionalizada e federalizada, com o Código das Águas de 1934 (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), o tema só foi ser incorporado de forma mais ampla a partir da promulgação da nova Constituição Federal, fruto de um processo histórico de redemocratização das políticas públicas no país (NEDER, 2002; VEIGA e MAGRINI, 2013; FREY, 2000). Nela, a questão hídrica encontra respaldo em vários de seus artigos, com destaque para o Título VIII, Capítulo VI, Art. 225, que trata especificamente sobre o tema “Do Meio Ambiente”. Por conseguinte, é dada uma nova dinâmica às relações

institucionais relativas à gestão de recursos hídricos no país que, em efeito, se transformam em leis estaduais e leis

orgânicas municipais com o devir dos anos, tal como se salienta na Tabela 1.

Tabela 1. Avanços na gestão hídrica após a Constituição Federal de 1988

Período	Fato e Característica
Pós-Constituição de 1988 e Pré Lei Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Grande dinâmica nos debates sobre a gestão de recursos hídricos; • Advento de diversas legislações estaduais: São Paulo, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, dentre outras; • Criação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos em Minas Gerais, Lei n° 11.504/94; • Reformulação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos em Minas Gerais (1995); • Reformulação do Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), em março de 1996; • Lei Nacional n° 9.433, sancionada em 08 de janeiro de 1997.
Pós Lei Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Novas legislações estaduais: Pernambuco (1997), Espírito Santo (1998), Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro (1999); • Criação da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, que desde 95 funcionava sob regime de medida provisória; • Avanços substantivos no Estado do Ceará; • Lentidão relativa no âmbito da União, entre 1997 e 2000.
Pós-criação da Agência Nacional de Águas	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperação relativa da dinâmica em rios de domínio federal, com avanços pontuais na bacia do Paraíba do Sul, em especial, com a aprovação da Lei n° 10.881/04 e assinatura do Contrato de Gestão com a AGEVAP; • Dinâmica específica introduzida nos Estados do Nordeste, a partir do PROÁGUA/Semi-árido; • Retrocessos relevantes no caso da bacia do rio São Francisco, já que, não obstante a elaboração do Plano de Bacia, os embates judiciais envolvendo o Projeto de Interligação de Bacias, e do desmonte do Sistema do Paraná.

Fonte: ANA, 2006

Foi todo um processo de busca pela descentralização institucional onde a participação do maior número de atores sociais foi buscada e onde a gestão compartilhada, como meio de estabelecimento de novos arranjos sociais, expressos além de mecanismos de coerção, fosse realizada (GONÇALVES, 2006; (GRANJA e WARNER, 2006).).

Por outro lado, há aqui uma possível disparidade de ordem temporal que merece ser analisada: enquanto o arcabouço jurídico do país determinada a incorporação de novos valores, instituições e procedimentos administrativos, econômicos, financeiros e legais, por outro a sociedade civil, o setor privado e o próprio Estado se encontravam em

condições diferenciadas de entendimento, atuação e perspectivas sobre o tema.

Isto se traduziu em processos atropelados de constituição de organismos de bacia, fosse na constituição de comitês e agências de bacia hidrográfica ou mesmo na criação de autarquias, secretarias e afins em todos os níveis da estrutura pública estatal do país. Em relação aos diversos temas associados com a questão da água,

E como se verifica tanto na Tabela 1 como na jurisdição pertinente, há uma tendência em se favorecer a gestão ambiental e a gestão hídrica, especificamente, ao nível local, de forma a fortalecer os municípios brasileiros (em número de 5.570 até o início de 2015) a lidarem com o assunto de forma mais corrente. E os municípios, por serem entidades federativas com personalidade jurídica de direito público interno e dotado de autonomia, com competência legislativa e tributária e sendo considerados na jurisprudência como entes federativos, assumem uma importância até então pouco desenvolvida junto ao campo da gestão descentralizada.

Porém, tal delegação demonstra precisar ser mais trabalhada, inclusive pelo fato de que, constitucionalmente, os rios, assim como lagos e qualquer corrente de água são de domínio da União (Art. 20), que pode sobre os mesmos legislar privativamente (Art. 22).

A própria Lei Federal nº 9.433, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) foi por vezes citada nas entrevistas com lideranças como legislação que falhou ao não considerar de forma particular o papel dos municípios dentro do sistema de gestão e sim como mais um componente do mesmo. O resultado disso pode ser analisado como um consequente afastamento dos municípios dos processos de tomada de decisão até bem recentemente, quando os recursos da cobrança (IGAM, 2015) começaram a ser aplicados para projetos hidroambientais e planos de saneamento municipais.

Isso têm significado um poder de tomada de decisão sobre os recursos

tal como o saneamento (REZENDE e HELLER, 2008; BRITO et al, 2012), drenagem (BATISTA e NASCIMENTO, 2002), resíduos sólidos (THEODORO et al., 2013), uso e ocupação do solo etc, acabou por ocorrer a criação de agendas públicas sobrepostas e com desafios legais de difíceis soluções em curto prazo (como na questão da gestão de áreas urbanas, por exemplo – BONTEMPO et al., 2012).

hídricos com grande base na agenda política pública federal estatal e, subsidiariamente, nos governos estaduais. Em termos práticos a capacidade de intervenção estatal se coloca de forma destacada na determinação das ações a serem tomadas sobre os recursos hídricos como, por exemplo, em ações de planejamento, execução e gestão. Um exemplo mais específico sobre isso é a criação, em 2000, da Agência Nacional de Águas (ANA), que é a agência reguladora responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos brasileiros e que, por vezes, é citada como a principal definidora das ações a serem realizadas pelo Estado.

Como se percebe na Tabela 2, inclusive, a gama de instrumentos de gestão de base jurídica (decretos, leis, planos, resoluções, portarias etc) na federação brasileira faz com que a forma de resposta dos entes federados (27 unidades administrativas, sendo 26 os Estados-Membros e o Distrito Federal) seja muito diferenciada. Isso reflete, direta ou indiretamente, possíveis disparidades existentes entre o campo institucional-jurídico e os processos de gestão ao nível de bacia hidrográfica.

Quer dizer, isso sinaliza que os níveis de governabilidade (exercício de poder ao plano do Estado) e de governança (aqui compreendida como acordos e arranjos institucionais formas/não formais e interacionais) vão depender muito das condições sistêmicas e do desenho institucional de cada Estado-Membro (GONÇALVES, 2006; CUNHA e THEODORO, 2014) para serem realizados.

Tabela 2. Instrumentos de gestão de recursos hídricos nas unidades federativas brasileiras

Região/ Unidades Federadas	Instrumentos										
	PE RH	PR H	En q.	Outor ga	Pen al.	Co b.	Ra t.	C M	Co m.	Fun do	SI RH
Região Sul											
Rio G. do Sul				D						L	
Santa Catarina				D						D	
Paraná				D		D					
Região Sudeste											
São Paulo	L			D	D	L/ D				D	
Rio de Janeiro				P		L				D	
Espírito Santo											
Minas Gerais	D	D	D	P	D	D	D	D		D	D
Região Centro-Oeste											
Mato Grosso											
Mato G. do Sul											
Goiás				R							
Distrito Federal				D							D
Região Nordeste											
Bahia				D		D					
Sergipe				D						D	
Alagoas				D							
Pernambuco	L										
Paraíba				D						D	
Rio G. do Norte	L			D						D	
Ceará				D		D				D	
Piauí				D							
Maranhão											
Região Norte											
Pará											
Amazonas											
Tocantis				P							
Amapá											
Roraima				P	D					D	
Acre										L	
	Ausência do instrumento nas leis										
	Presença do instrumento em lei										
	Em implantação										
SIRH	Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos										
PERH	Plano Estadual de Recursos Hídricos										
PRH	Plano de Recursos Hídricos de bacia hidrográfica										
Enq.	Enquadramento de corpos de água em classes, segundo usos										
Penal.	preponderantes da água										
Cob.	Penalidades										
Rat.	Cobrança pelo uso de recursos hídricos										
CM	Rateio de custos das obras de uso múltiplo										

Com.	Compensação a municípios
Fundo	Outras formas de compensação
P	Fundo Estadual de Recursos Hídricos, para aplicação em bacia
D	hidrográfica
R	Portaria
L	Decreto
	Resolução
	Lei

Fonte: ANA (2007)

Ao se analisar comparativamente, por exemplo, percebe-se a utilização de decretos (ou seja, que regulamentam as leis e dispõem sobre a administração pública em termos de sua organização) como o principal instrumento jurídico para a gestão, sendo Minas Gerais um exemplo claro por esta opção. O Estado, ao mesmo tempo, tem destaque por possuir um arcabouço legal que praticamente nenhum outro tem, com grande vinculação aos instrumentos de gestão tradicionalmente estabelecidos (cobrança, plano diretor, outorga, sistema de informações, enquadramento), diferentemente de alguns Estados que não tem estrutura implantada (ALMEIDA et al., 2013).

Por exemplo, a outorga (ou seja, a concessão pública para uso múltiplo dos recursos hídricos em uma dada bacia hidrográfica de um dado Estado-Membro ou da União) é o instrumento que mais se destaca. Ela é o fator essencial de regulamentação legal do uso hídrico a partir do enquadramento e que, conseqüentemente, permite a realização dos cálculos necessários para o estabelecimento da cobrança (IGAM, 2015) por este uso citado e requerido. Ela é fundamental para a instalação de empreendimentos produtivos e para a regulação ambiental e hídrica consultiva e não-consultiva. De forma geral, se percebe que o arranjo jurídico é muito amplo para se realizar a gestão de forma simplificada e em apenas uma esfera de decisão.

Na verdade, ao se analisar o aspecto jurídico e hídrico como um todo, cabe salientar que a legislação hídrica versa basicamente sobre direitos de propriedade (acesso livre; propriedade comum; propriedade privada; propriedade estatal),

o que significa que, com o aumento de usos múltiplos da água, aumenta-se também a possibilidade dos conflitos. Essa realidade, inclusive, tem sido cada vez mais verificada no país e em seus Estados da região sudeste (Rio de Janeiro, Espírito Santo e, particularmente com mais intensidade, em São Paulo e Minas Gerais) e nordeste, principalmente nas bacias do Rio Paraíba do Sul e do Rio São Francisco, respectivamente. Tanto que no início do ano de 2015 assumiram esses Estados publicamente a existência de crises hídricas de captação, retenção e abastecimento por seus governos.

Sendo assim, os princípios para que aconteça a efetividade da gestão institucional passam por aspectos de transparência nas negociações, inclusão do número maior possível de partes interessadas (a se considerar que não se incluem todos ao mesmo tempo e em mesmas condições), coerência e ética nas decisões tomadas via processos que demandam equidade consultiva e deliberativa. Percebe-se que estas premissas encontram condições apropriadas principalmente a partir da consideração da bacia hidrográfica com unidade de planejamento, uma vez que propicia um recorte social e geográfico mais definido, de maior interação entre os atores e com normatização específica.

Melhor, é uma condição tanto da jurisprudência a ser indicada em cada local e condição, como também do desejo institucional de gestão que se deseja construir e implantar. Isto tendo sempre em vista aos marcos regulatórios propostos e através do incentivo a espaços de consenso como, por exemplo, os organismos de bacia como um todo (a se

incluir também os municípios) e aos comitês em particular (THEODORO, 2002).

Um exemplo da importância disso pode ser identificado que em 2014 foi apresentado no Senado Federal brasileiro um Projeto de Lei do Senado – PLS 288/2014, de 16 de outubro de 2014 – que pretende (pois ainda se encontra em discussão) alterar a Lei Federal 9.433/97 com a proposta de incluir os CBHs na discussão sobre a mudança da vazão de seus corpos de água (taxa de escoamento hídrico através de uma dada tubulação em uma dada unidade de tempo) – SENADO FEDERAL (2015). Visa-se com isso possibilitar uma utilização mais ampla dos usos múltiplos até então realizados e que estariam muito vinculados aos interesses pela segurança energética, basicamente, de acordo com os levantamentos das entrevistas e de observação participante.

E caso tal alteração aconteça, os comitês de bacia hidrográfica terão a competência de decidir sobre as alterações de vazão outorgada de reservatórios regularizadores existentes em suas bacias vinculantes. Isso se coaduna com o que foi também identificado por estas duas metodologias das afirmações de que a gestão dos recursos hídricos no país e nos comitês ainda é feita de cima para baixo (“*topdown*”) e cartorial.

Melhor, seria feita basicamente a partir de regulamentos e não de processos políticos coletivos desde a base, populações locais e municipais da bacia. Mas cabe lembrar também que a infraestrutura institucional dos comitês em geral tem sido constantemente colocada em questão e que os novos desafios e responsabilidades que porventura possam lhes ser determinadas talvez sobrecarreguem a capacidade de intervenção dos mesmos. No caso da determinação de vazão, que é um procedimento bastante técnico e que demanda conhecimento prévio, provavelmente algo que nem todos os municípios possuem em seus quadros de pessoal, uma vez, de modo geral, há uma baixa capacitação em recursos hídricos no

país (IPEA, 2012). Em todo caso, tal proposta também pode ser encarada como uma possibilidade real de inovação para futuras ações concretas de melhorias na gestão.

Já no caso específico do CBHRV, por exemplo, e de acordo com as entrevistas realizadas com as lideranças do setor, há várias restrições para que tal interação ocorra do modo como previsto e que os municípios assumam melhor suas possíveis participações. Elas passam por fatos como:

1) De que os municípios não entenderiam bem ainda o seu papel dentro da estrutura de gestão de recursos hídricos e, conseqüentemente, não exerceriam suas titulares à mesma medida;

2) Não conheceriam bem os instrumentos e o gerenciamento hídrico como um todo, sem identificarem claramente a importância do comitê, subcomitês, câmaras técnicas e diretoria colegiada, por exemplo;

3) O CBHRV, por se encontrar desmobilizado e sem grandes recursos para investimentos em infraestrutura, não daria o apoio necessário para as prefeituras poderem atuar;

4) Ao mesmo tempo em que a gestão é territorial, por bacia hidrográfica, se teria de pedir constante apoio formal e não formal às prefeituras para se evitar conflitos institucionais e sociais.

Para compensar um pouco esse distanciamento entre o nível estatal público estadual e o municipal, o CBHRV incorporou a criação de uma representação quadripartite dentro de sua estrutura, que é composta por 28 membros titulares divididos em poder público estadual, poder público municipal, sociedade civil e usuários (setor privado). Tal medida se encontra dentro das determinações legais e administrativas que são usualmente especificadas ao modelo de gestão por comitê, com atribuições consultivas, propositivas e deliberativas, como especificada na Tabela 3.

O objetivo foi o de se tentar dar maior representação ao nível local da bacia, uma vez que, como dito em várias

entrevistas, Estado e municípios não pensam de forma igual e, por isso, devem estar separados enquanto membros do comitê. O problema de tal perspectiva e que foi por vezes identificada na análise documental e na análise de conteúdo é que os níveis de capacidade de intervenção

política e institucional de ambos (Estado e municípios) são mesmo muito diferenciados a depender do tema (planos diretores, por exemplo), o que não facilita que atuem conjuntamente para a descentralização institucional-legal de forma integrada.

Tabela 3: Atribuições determinadas aos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs)

Atribuições	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; - 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 das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.	

Fonte: ANA (2011)

Outra ação legal que também foi tomada se deu no fomento para a criação de subcomitês de bacia hidrográfica, que são em número de 13 atualmente (2015), pela Deliberação Normativa (DN) CBHRV nº 02 de 2004. Com isto se buscou se assegurar maior descentralização, ao menos, das discussões consultivas e propositivas, uma vez que somente o

CBHRV em si pode deliberar sobre ações no território da bacia. Essa medida tem sido bem avaliada na pesquisa de campo e nas entrevistas, pois possuem uma tendência de serem ampliadas no decorrer da bacia e têm demonstrado uma proximidade com as populações locais.

Em mesmo sentido a reconfiguração da bacia hidrográfica em Unidades

Territoriais Estratégicas (UTE's), pela DN nº 1 de 2012, se mostrou como proposta para facilitar o planejamento de atuação do comitê no território a partir das características semelhantes destes e não apenas na definição administrativa e jurídica até então em prática. Uma complementa a outra no sentido de poder delimitar os níveis de atuação dos subcomitês e das comunidades locais da bacia e para qualificar mais a gestão como espaço multinível de participação. Porém a criação de UTE's não encontrou tanto retorno tanto em campo quanto na pesquisa documental econômica e financeira e nem nas entrevistas. Pois, mesmo que teoricamente sejam consideradas como um avanço, na prática o comitê não teria ainda estrutura de tornar essa deliberação real e sua validade em termos legais e operacionais foi colocada em questão algumas vezes pelos operadores do sistema.

Ao mesmo tempo, essa iniciativa em termos da tomada de decisões de caráter legal e institucional não necessariamente pode ser traduzida como avanço no comitê enquanto um organismo de bacia. A se pensar nos preceitos para o estabelecimento de práticas de gestão institucional, tais como participação, transparência e espaços multiníveis de interações formais e não formais (BENSON et al, 2015), o caminho ainda não estaria consolidado, de acordo com as pesquisas de campo e análise de conteúdo. Os diálogos entre as partes é mensurado atualmente muito mais pela capacidade de liberação ou não de outorgas ou na capacidade de se implementar mecanismos de cobrança, como também na possibilidade de captação de recursos pelas prefeituras participantes do CBHRV (IGAM, 2015).

Esses movimentos institucionais foram inúmeras vezes citados como exemplos de que há um utilitarismo na

ação estatal do arcabouço legal mais do que a incorporação de valores de gestão compartilhada, como ser descentralizada e participativa de fato e não de direito. Ou, como verificado em entrevistas, as vontades políticas e recursos institucionais (econômicos, financeiros e legais) conjugados é que seriam mais importantes para a gestão do apenas um deles somente a agir. Essa posição faz coro aos relatos das lideranças de que por vezes quem define a pauta da agenda institucional da água em Minas Gerais e no CBHRV é a ANA, que tem sido cada vez mais presente no acompanhamento do tanto do próprio como de sua agência.

Outro ponto levantado pelas lideranças seria de que mesmo há uma distância, maior ou menor a depender do ponto de vista do autor e da instituição, entre lei e prática, uma vez que a legislação previu mecanismos (comitês, agências, conselhos, dentre outros), mas o quanto isto influencia diretamente na gestão ainda estaria longe de ser alcançado. Esta se situaria além de uma abordagem tecnocêntrica ou burocratizada (BANCO MUNDIAL, 2003) que se mostra insuficiente para dar conta de uma realidade multifacetada que demanda processos mais democráticos para participação e deliberação (BRITO et al., 2012), direção na qual a gestão institucional busca existir. Ou seja, mesmo que haja todo um conjunto de normatizações não quer dizer que, necessariamente, haverá maior interação entre os atores sociais e institucionais participantes. Mais, só instrumentos de gestão não asseguram mudanças sociais e institucionais e, de acordo com as análises de conteúdo e documental, da forma e no estágio em que se encontra o modelo atual em termos jurídicos e institucionais ainda não se confirmou como suficientemente cristalizado enquanto sistema de gestão das águas ou de desenvolvimento sustentável.

CONCLUSÕES

Como indicado no início deste texto, o objetivo do trabalho foi o de se tentar identificar restrições e possibilidades ao modelo de gestão participativa e descentralizada sob o enfoque legal. Isto posto, foi possível se verificar a existência de lacunas entre a teoria da legalidade presente na gestão e sua prática, seja no CBHRV ou em suas entidades vinculantes. Esses descompassos devem ser entendidos, a partir da triangulação de métodos colocada em prática, a partir de um movimento de tentativa de integração e gestão compartilhada que está a se formar e que tem obtido contornos diferentes de interpretação pelos segmentos componentes do comitê.

Entre as disparidades existentes entre o campo institucional e jurídico e os processos de gestão ao nível do CBHRV e da bacia hidrográfica como um todo, pode-se salientar o desconhecimento do sistema de gestão, seja em questões jurídicas ou administrativas, a falta de um planejamento integrado e de longo prazo que consiga refletir as demandas sociais da bacia, assim como a ainda pouca adesão tanto das populações da mesma e do fato de que as regras para participação em na proposta do sistema descentralizado não estão claras aos seus participantes.

Já como diferenciais de iniciativas institucional e legal o trabalho verificou que as deliberações normativas se orientaram para o fortalecimento da gestão descentralizada via subcomitês, que são considerados como um avanço neste aspecto da gestão hídrica. Outrossim, o direcionamento dos recursos pelo uso de recursos hídricos para o estabelecimento de projetos e afins junto aos municípios foi muito considerado nas entrevistas e pesquisa de campo realizadas. Porém, fato inúmeras vezes citado é que o sistema como um todo ainda é precário para a

demanda existente, mesmo como arcabouço jurídico estabelecido. Esse distanciamento entre a teoria jurídica e a prática administrativa foi também citado de forma recorrente.

Ou seja, a partir da metodologia aplicada, a dimensão legal se mostrou insuficiente como mecanismo de direcionamento da gestão ao modelo descentralizado e participativo. Isto, porém deve ser entendido dentro de uma proposta maior que foi muito citada pelas lideranças de que somente com a incorporação do arcabouço jurídico em um modelo de mais articulado e mais interinstitucional. O que se percebe então que a gestão descentralizada e integrada em sua ótica legal e em uma perspectiva de gestão compartilhada é mais latente do que potente. Ou seja, ela por vários momentos não se manifesta em toda a sua possibilidade, mas se mostra capaz de se desenvolver na medida em que circunstâncias contextuais sejam favoráveis.

O fato de que há um envolvimento na gestão local e um aporte de investimentos podem ser considerados exemplos disso, porém ainda há muito a ser consolidado. Até porquê, como diz um preceito do campo jurídico, “a lei só pode atuar quando é provocada”; cabe então ao modelo de gestão institucional-legal, via organismos de bacia, demonstrar que tal pode ser uma realidade. E mais, que, ao conseguirem seus intentos, consigam também arcar com suas novas responsabilidades. O que ficou claro na pesquisa encaminhada foi, assim, que o modelo de descentralização e gestão de recursos hídricos sob o enfoque legal demanda ser continuamente repensado para dar conta de seus desafios institucionais colocados atualmente.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Consolidação da 1ª etapa do Plano Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais**. 2006.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: SAG, 2011.
- ALMEIDA, L. F. Rosa de, BROCH, S. A. O., DIAS, C. A., SOBRINHO, T. A. **Análise do gerenciamento dos recursos hídricos de Mato Grosso do Sul**. Revista de Gestão de Água da América Latina. V. 10, Nº 1, jan-jun 2013.
- BANCO MUNDIAL. **Série Água Brasil: Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil**. 1ª edição. Brasília, 2003.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington, 1992.
- BATISTA, M. B. B., NASCIMENTO, N. O. **Aspectos institucionais e de financiamento dos sistemas de drenagem urbana**. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, V. 7, nº 1, mar 2002.
- BENSON, D., GAIN, A. K., ROUILLARD, J. J. **Water Governance in a comparative perspective: from IWRM to a 'Nexus' approach?** Water Alternatives, V. 8, jan 2015.
- BRITO, A. L. N. de P., LIMA, S. C. R. Borges de, Heller, L., CORDEIRO, B. de S. **Da fragmentação à articulação. A Política Nacional de Saneamento e seu legado histórico**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V. 14, Nº 1, maio 2012.
- BONTEMPO, Valdete Lima; Olivier, Cindy; MOREIRA, Carla Wstane de Souza; OLIVEIRA, Gabriel. **Gestão de águas urbanas em Belo Horizonte: avanços e retrocessos**. Revista de Gestão de Água da América Latina. Vol. 9. No 1. Jan-Jun. 2012.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.
- CAMPOS, C.J.G. **Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde**. Revista Brasileira de Enfermagem, v. 57, nº 5. 2004.
- CARVALHO, M. C. A. A. (1998). **Participação social no Brasil hoje**. Pólis Paper, n. 2, 27 p. Disponível em <http://polis.org.br/publicacoes/participacao-social-no-brasil-hoje/>. Acesso em: 05 jan. 2015.
- CUNHA, Eleonora Schettini M. THEODORO, Hildelano Delanusse. **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2014.
- MELLO, Daniela, THEODORO, Hildelano Delanusse. **A gestão de recursos hídricos no Canadá e no Brasil: por uma análise sócio-jurídica**. X Congresso Internacional da Associação Brasileira de Estudos Canadenses. UFG, 2009.
- GEO BRASIL. **Recursos hídricos: componentes da série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil**. Brasília: MMA; ANA, 2007.
- GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. CONPEDI, Manaus, Anais, 2006.
Disponível: <http://cgca.com.br/userfiles/fil_e/o%20conceito%20de%20governanca%20Alcindo%20Goncalves.PDF>. Acesso em: 31 jan. 2015.
- GRANJA, Sandra Inês Baraglio, WARNER, Jeroen. **A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão de águas no Brasil?**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 40(6) :1097-1121, Nov. /Dez. 2006.
- IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas. **Cobrança pelo uso de recursos hídricos: Rio das Velhas**. Disponível em: <

<http://portalinfohidro.igam.mg.gov.br/gestao-das-aguas/cobranca>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

MENEGAT, Rualdo. **Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil.** *Environment & Urbanization*. Vol 14. No 2. 2002.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Financiamento público da pesquisa em recursos hídricos no Brasil: o Fundo Setorial CT-Hidro.** Rio de Janeiro, 2012.

JÚNIOR, G. D. **Direito Constitucional.** 11ª Ed. Brasília: Vestcon, 2006.

REZENDE, Sonaly Cristina e HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

VEIGA, Lilian Bechara Elabras; MAGRINI, Alessandra. **The brazilian water resources management fifteen years of success and challenges.** Vol. 27. Issue 7. 2013.

SWYNGEDOUW, Erick. **Governance Innovation and the Citizen: The Janus face of governance-beyond-the-State.** *Urban Studies*, Vol. 2, n° 11, 2005.

MOULAERT, Frank; MARTINELLI, Flavia; SWYNGEDOUW, Erik; GONZÁLEZ, Sara. **Towards alternative model(s) of local innovation.** *Urban Studies*. Vol. 42. No 11. 2005.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e Políticas Públicas*. No 21. 2000.