

DESAFIOS E POTENCIALIDADES DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Maria Lúcia de Macedo Cardoso

A política nacional de recursos hídricos, calcada nos princípios da descentralização e da participação, instituiu a bacia hidrográfica como unidade de gestão. Para tanto, foi idealizado o 'Comitê de Bacia Hidrográfica', órgão colegiado formado por representantes da sociedade civil e do poder público. Com caráter normativo, deliberativo e jurisdicional, trata-se de um órgão público, mantido por recursos públicos e vinculado organicamente à estrutura administrativa de um estado, do Distrito Federal ou da União (1).

Existem comitês de rios federais que estão vinculados diretamente à Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), e os comitês de rios estaduais vinculados aos órgãos de gestão dos estados. Atualmente, existem comitês de bacias hidrográficas muito pequenas, como a do rio Mosquito, por exemplo, ao norte de Minas Gerais, que abrange a área de três municípios, até comitês das grandes bacias como as do rio Paraíba do Sul, São Francisco e Doce, que envolvem diversos estados e um grande número de municípios. Encontram-se ainda comitês de trechos ou afluentes de um rio que estão dentro do território de um estado. Atualmente existem 93 comitês de bacias estaduais instituídos em todo país, distribuídos em dez estados, além de seis comitês de bacias de rios estaduais. São Paulo é o estado que possui um número maior, com 22 comitês; seguido de Minas Gerais, que possui 17; e Rio Grande do Sul, com 16 (2).

O Comitê de Bacia Hidrográfica está composto pelos três setores: representantes do poder público (União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme a abrangência da bacia), usuários das águas e organizações da sociedade civil ligadas a recursos hídricos. O número de representantes de cada 'setor' e os critérios para sua indicação são estabelecidos nos regimentos internos dos próprios comitês (algumas leis estaduais também explicitam esta composição), limitando a representação dos poderes executivos à metade do total de membros.

Essas organizações desempenham um papel estratégico na política nacional de recursos hídricos. Por um lado, sintetizam os princípios da lei: são os órgãos que materializam a descentralização da gestão, contam com a participação dos três setores da sociedade e têm a bacia hidrográfica como unidade de gestão. Assim, o êxito de seu funcionamento em certa medida significa o êxito da própria política das águas. Sua legitimidade tem sido conferida não apenas pela própria lei e pelas políticas nacional e estaduais, mas por políticas paralelas que têm sido implementadas tanto no âmbito nacional como no estadual e, em alguns casos, até no municipal.

BACIA HIDROGRÁFICA: UM TERRITÓRIO DESPROVIDO DE IMAGEM E IDENTIDADE Embora o conceito de bacia hidrográfica tenha sido apropriado pelas geociências, ganhou um novo estatuto na política de recursos hídricos, pelo fato de esse território ser considerado a unidade de gestão, isto é, como possuidor de um arcabouço institucional próprio para administração e deli-

beração sobre o uso das águas. Observa-se uma naturalização da bacia hidrográfica na implementação da política, isto é, considerá-la como algo dado, que simplesmente as pessoas têm que compreender o que é. Existe, no entanto, uma série de fragilidades na incorporação da bacia como unidade de gestão.

A bacia é um redelineamento territorial que se sobrepõe às divisões político-administrativas tradicionais entre municípios, estados e países. De antemão, a criação dessa nova unidade territorial de gestão já se aponta como um potencial gerador de conflitos, particularmente em um país como o Brasil onde os municípios são unidades fortes em termos administrativos e políticos, reforçados pela política de descentralização impulsionada com a Constituição de 1988. Portanto, em certa medida o comitê vem na contra-corrente do fortalecimento do municipalismo, já que cria uma instância supramunicipal. Isso pode tanto gerar um choque de poderes, como o comitê pode ser visto como um espaço político de disputa entre os municípios que delem fazem parte e, portanto, ficar à mercê das práticas políticas clientelistas tradicionais.

Além do mais, alianças políticas em torno da água não necessariamente se estruturam a partir dessa organização geográfica. Problemas como escassez de água, seca, contaminação dos rios, construção de barragens, uso abusivo da água para fins de irrigação ou industrial, entre outros, facilmente extrapolam os limites da bacia e, conseqüentemente, a configuração dos atores políticos envolvidos tem outro formato. Por outro lado, as identidades sociais e as áreas de atuação das instituições seguem lógicas próprias de recorte territorial que, embora muitas vezes englobem vários municípios, dificilmente correspondem aos limites de uma bacia hidrográfica.

Não existe qualquer tipo de identidade social que corresponda aos limites da bacia hidrográfica. A diversidade de atores que estão trabalhando na sua gestão possui percepções espaciais calcadas em outras referências territoriais; a referência da bacia terá necessariamente que ser construída e disputada com as unidades e percepções já existentes. No entanto, a maioria dos comitês dá pouca importância ao aspecto da construção simbólica da bacia. Um exemplo típico é a divulgação de mapas apenas com os rios ou com informações do tipo 'qualidade da água' ou 'tipos de uso da água', sem que estejam inseridos os principais referenciais geográficos dos atores sociais envolvidos. Existem algumas iniciativas, no entanto, que têm investido esforços no sentido de criar uma imagem da bacia como, por exemplo, a distribuição de material de divulgação e a promoção de eventos que percorrem a bacia. Entretanto, há uma diferença grande em *reconhecer* a área, e se *identificar* com ela. Pode-se realizar ações que busquem desenvolver a capacidade da população de reconhecer o que é uma bacia hidrográfica e se ela está localizada em seu território. No entanto, quando a proposta é que essa unidade seja objeto de uma gestão coletiva, é necessário que haja um sentido que motive as pessoas e instituições a participar desse processo de gestão.

AS FACES DA DESCENTRALIZAÇÃO NA DEMOCRACIA DAS ÁGUAS A questão da descentralização tem se transformado num novo paradigma para as organizações, onde se juntam as idéias de modernidade administrativa e de democratização das tomadas de decisão. Da perspectiva das novas formas de governo e de administração pública, significa a possibilidade de uma maior democratização, e de que o Estado assuma um novo papel, deixando às comunidades e ao capital privado a realização de tarefas antes centralizadas por ele mesmo.

Nesse sentido, a descentralização proposta na política nacional de recursos

hídricos se traduz, do ponto de vista institucional, na criação de instâncias colegiadas (comitês e conselhos), onde o poder de decisão é dividido com três setores por ela definidos: o poder público, os usuários da água e a sociedade civil, tirando das mãos do estado o monopólio da gestão de um bem público. No entanto, em que medida esses 'setores' definidos na lei correspondem à forma como se constroem as alianças e identidades locais ou mesmo como são estruturados os grupos de interesse em torno da questão da água? Existem alguns casos que demonstram que as alianças freqüentemente se constroem com outras lógicas. Um caso exemplar é o que ocorre no Ceará, onde o manejo da água significa negociar a dimensão da escassez. Diversos rios intermitentes foram perenizados através de sistemas de açudes que implicam uma complexa engenharia de controle da quantidade de água liberada no rio. As alianças, no caso, se dão entre aqueles que estão no mesmo trecho de um rio de modo a garantir uma vazão equilibrada entre as diferentes regiões (3).

Por outro lado, a interpretação do que é poder público, usuário e sociedade civil, é extremamente variada, tanto que tem sido até objeto de regulamentação por parte de alguns governos estaduais, como no caso de Minas Gerais. Citemos alguns exemplos que ocorrem freqüentemente com comitês de bacias. Uma das principais críticas, provenientes de organizações da sociedade civil, é que empresas públicas de saneamento e de energia elétrica, entram na categoria de usuários, quando geralmente defendem interesses governamentais. A outra se refere a associações e sindicatos, que entrariam inicialmente na categoria de sociedade civil quando podem representar interesses de grandes usuários. Há ainda o caso dos Conselhos Municipais e Câmaras de Vereadores que, embora pertencendo ao poder público municipal, também podem ser considerados sociedade civil. Essas interpretações variam conforme a articulação política dos atores envolvidos e do poder relativo que o comitê desempenhe na região.

Outro aspecto apontado como uma das vantagens da descentralização é a autonomia financeiro-administrativa dos órgãos descentralizados. No caso dos comitês essa autonomia ainda está longe de ser concretizada e algumas propostas têm claramente apontado no sentido de cercear as possibilidades de que efetivamente aconteça. A autonomia se exprime em poder de decisão sobre a gestão da bacia, o que significa aplicar recursos, os quais ainda são muito escassos. A definição da cobrança é um ponto chave para que o comitê exerça sua autonomia. Por outro lado, políticas governamentais que alocam recursos para determinado tipo de intervenção, como para saneamento, limitam imensamente as possibilidades do comitê decidir quais são suas prioridades. A ausência de uma personalidade jurídica própria (lembramos que o comitê é um órgão público), também cerceia as alternativas de busca de recursos. A autonomia se constrói politicamente e, muitas vezes, com subterfúgios legais, como a criação de instituições paralelas com personalidade jurídica que possam assumir o papel de gestoras de recursos, enquanto não é instituída a cobrança e são criadas as Agências de Água para gerir a cobrança.

ALGUNS ARTIFÍCIOS DA PARTICIPAÇÃO A idéia de participação tem redimensionado não só as políticas públicas, mas tem se tornado uma verdadeira panacéia nas organizações não governamentais e organismos internacionais, e partidos políticos de esquerda. Os comitês de Bacias, assim como diversas outras instâncias criadas nessa concepção, experimentam uma série de fragilidades para a participação de todos os atores que dele fazem parte. Um dos problemas é a criação de Comitês por um mandato político. O ritmo imposto pelas gestões políticas é muito diferente do ritmo das orga-

nizações da sociedade civil, particularmente, daquelas representativas de grandes grupos como sindicatos e associações, que freqüentemente reclamam falta de tempo e condições de mobilização de suas bases. Juntar um grupo de entidades, com ou sem legitimidade na comunidade, criar um comitê para realizar determinadas ações e dizer que o processo foi participativo, é uma estratégia bastante fácil de ser realizada e também criticada.

Por sua vez, a implementação de uma política, negociada dentro de uma estrutura de governo, não raro sofre influência de determinados grupos que podem vir a resistir duramente à criação de espaços participativos. É interessante o caso da Bahia, em que o governo resiste veementemente em criar comitês, mas apenas associações de usuários onde não estão presentes organizações da sociedade civil. Há ainda uma outra estratégia muito comum, que é não negar frontalmente a participação, mas miná-la através de subterfúgios que visam destituir de poder os espaços participativos, tais como colocar uma maioria de participantes da esfera pública, não convocar para reuniões, não 'convidar' a participar organizações de oposição ou contestatárias, indicar representantes sem poder de tomar decisão, ou mesmo limitar as competências da instância participativa.

No que tange ao discurso de técnicos, é muito freqüente que nas audiências públicas para apresentar os Planos Diretores das Bacias, realizados por instituições de pesquisa e empresas de consultoria, aqueles que apresentam façam-no de uma forma que simplesmente inviabiliza sequer que se gere algum tipo de discussão, ou mesmo que se levante dúvidas.

Além disso, o processo de municipalização levou à criação de tantas instâncias de participação que, no caso de municípios pequenos, particularmente, acaba esgotando os recursos humanos disponíveis e a possibilidade de representação das organizações existentes. Isso pode levar ao fortalecimento de determinados atores, por participarem de diversas instâncias colegiadas, ou ao simples esvaziamento do comitê dada a sobrecarga dessas pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS Os desafios hoje enfrentados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas são tão grandes quanto suas potencialidades. O processo político próprio que vem sendo construído, evidentemente, vem carregado de velhos vícios, entretanto, sua própria dinâmica traz novos ares. Não cabe dúvida que os comitês já estão contribuindo para fortalecer o papel dos diversos atores sociais na discussão e criação de políticas públicas que contemplem os interesses de uma camada maior da população. O que seria inadmissível é que reforcem as elites políticas e ampliem as desigualdades. Creio que cabe a todos – gestores e acadêmicos – estar atentos para os rumos que venham a tomar.

Maria Lúcia de Macedo Cardoso é doutora em antropologia, pesquisadora do Projeto Marca d'Água e oficial de projetos da ActionAid Brasil

Referências bibliográficas

1. Mello, R. "A composição de representação nos Comitês e Conselhos: a estrutura jurídico-institucional dos comitês" in Relato dos Trabalhos: 3º Encontro Nacional dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Belo Horizonte. 2001.
2. Cardoso, M. L. de M. A democracia das águas na sua prática: o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais. Tese de doutorado em antropologia social, UFRJ/PPGAS/Museu Nacional. Rio de Janeiro. 2003.
3. Garjulli, R. et alli. Projeto Marca d'Água - Relatório final da fase I - Bacia Hidrográfica do Rio Jaguaribe - Ceará. Projeto Marca d'Água. 2002.