ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

A GESTÃO PARTICIPATIVA DE ÁGUAS NO BRASIL: O CASO DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU

THE PARTICIPATIVE WATER MANAGEMENT IN BRAZIL: A CASE STUDY OF PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU RIVER BASIN COMMITTEE

Ana Marília Dutra Ferreira da Silva*
Patrícia Borba Vilar Guimarães**

RESUMO: Nas últimas duas décadas, foram criados mais de 100 comitês de bacia hidrográfica no Brasil, com o fito de democratizar e conferir eficiência à gestão de águas. A criação desses comitês coaduna-se com o modelo de desenvolvimento que prima não apenas pelo crescimento econômico, mas pela modificação das estruturas sociais e institucionais. O objetivo do presente trabalho é analisar os aspectos jurídicos da participação da sociedade civil nos comitês de bacia e suas repercussões político-institucionais. Pretende-se examinar o caso específico do Comitê de Bacia Hidrográfica Piancó-Piranhas-Açu, a fim de verificar os resultados e os limites da participação da sociedade civil no âmbito deste comitê. Defende-se que o modelo adotado deve passar por modificações, a fim de corrigir suas falhas. Conclui-se que, apesar dos problemas apontados, os comitês de bacia hidrográfica continuam sendo importantes vetores à democratização e sustentabilidade. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, com a realização de pesquisa doutrinária e legislativa. Quanto ao estudo de caso, o trabalho valeu-se do exame das Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica Piancó-Piranhas-Açu, disponíveis no respectivo sítio até o ano de 2016.

Palavras-chave: Democracia participativa. Gestão dos recursos hídricos. Comitê de Bacia Hidrográfica.

* Doutoranda em Direito da Université de Montréal (Canadá). Mestre e especialista em Direito Constitucional, graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Montréal – Québec – Canadá.

**Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do European Law Institute (ELI). Natal – Rio Grande do Norte – Brasil.

ABSTRACT: In the last two decades, more than a hundred river basin committees were created in Brazil, aiming to democratize and give efficiency to water management. The creation of these committees is aligned with the development model that seeks not only economic growth but also changes in social and institutional structures. The objective of this study is to analyze the legal aspects of civil society participation in the basin committees and their political and institutional repercussions. We propose to examine the society participation in the Piancó-Piranhas-Açu River Basin Committee aiming to verify its limits and results. We argue that the adopted model should be changed to correct its flaws. We conclude that, despite the pointed problems, the river basin committees remain important instruments towards democratization and sustainability. A deductive approach method was used, with the realization of a doctrinal and legislative research. In relation to the case study, the ordinary and extraordinary meeting acts of the Piancó-Piranhas-Açu River Basin Committee's, available until 2016, were examined.
Keywords: Participative democracy. Water resources management. Hydrographic Basin Committee.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 A GESTÃO PARTICIPATIVA E INTEGRADA DE ÁGUAS NO BRASIL; 3 CARACTERÍSTICAS E ATRIBUIÇÕES DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA; 4 DESAFIOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS COMITÊS DE BACIA; 5 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU; 6 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

A carência da água doce, a sua constante degradação e indispensabilidade à vida, confere a esse bem um valor econômico inestimável, sendo caracterizado desde a Conferência de Dublin, em 1993, como finito e vulnerável.

Atualmente, o direito a um meio ambiente equilibrado e sadio é destaque em diversos tratados internacionais, bem como na legislação

interna, a exemplo da Lei Federal nº 9.433/1997, a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). Nesse contexto, insere-se a defesa do acesso de todos à água, tendo em conta que a escassez desse recurso tem sido agravada conforme a expansão populacional, industrial e agrícola.

Como corolário da posição geográfica e sua dimensão, o Brasil apresenta peculiaridades que o colocam em uma posição estratégica e de destaque, trazendo consigo benefícios e responsabilidades avultantes. O país ocupa metade do subcontinente sul-americano, aproximadamente, de maneira a deter 60% da bacia amazônica, a qual é responsável por escoar um quinto do volume de água doce mundial.

A vazão média anual dos rios em território brasileiro corresponde a cerca de 12% da disponibilidade mundial de recursos hídricos, sendo que, levando em conta as vazões oriundas de território estrangeiro e que ingressam no país, totaliza-se 18% da disponibilidade mundial (ANA, 2007, p. 27).

Diante desse cenário, enfatiza-se a necessidade que o Brasil tem em responder às demandas internacionais e nacionais de preservação por meio de uma eficiente gestão estratégica do patrimônio hídrico. Surgem medidas governamentais e sociais no intuito de promover a continuidade das atividades públicas e privadas nas quais a utilização da água seja imprescindível, mormente aquelas que produzem consequências diretas sobre a qualidade de vida da população (MACHADO et al., 2004, p. 4).

A essencialidade da água e sua escassez geram questões de prioridades do seu uso, notadamente diante da necessidade de aumentar-se a produção agrícola e de expandir a atividade industrial. Tais demandas, jungidas à exigência de maior fornecimento de energia e de água para o consumo humano, acarretam situações de conflitos dado o aumento da demanda e a escassez da oferta, as quais precisam ser solucionadas pelo Estado ou através de meios por ele instituídos.

A governança[1] na gestão de águas torna-se importante diante da necessidade de alocar os recursos hídricos entre diferentes usuários de forma percebida como justa e legítima (AGNEW e WOODHOUSE, 2011, p. 286). Para isso, o processo de decisão deve abarcar as diferentes visões apresentadas pelos usuários. O controle do fluxo de água revela um exercício de poder e este poder deve ser democratizado, no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Com a PNRH e o Singreh, o país instituiu uma nova mentalidade na gestão dos recursos hídricos. Dentre outros elementos, determinou-se o uso múltiplo das águas, devendo contar com um sistema de gestão integrado, descentralizado e participativo, o qual deve aprimorar a alocação da água de maneira a atender às necessidades plurais da população.

O presente trabalho cuida da análise dos limites e desafios à participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos no Brasil, tendo como objeto de estudo o caso do Comitê de Bacia Hidrográfica Piancó-Piranhas-Açu.

Para tanto, o trabalho é dividido em quatro partes principais. A primeira consiste na contextualização da institucionalização de uma gestão integrada e participativa de águas no Brasil e seus principais aspectos legais. A segunda parte visa analisar o regime jurídico dos comitês de bacia. Em seguida, o estudo examina os desafios à

[1] É possível conceituar governança de diversas maneiras. Como defendem Kissler e Heidemann (2006, p. 480), não existe um conceito único para esse termo, mas diferentes pontos de partida para uma nova formatação ou estruturação das relações entre o Estado e suas instituições com organizações privadas e com os atores da sociedade civil. Neste presente trabalho, seguindo a trilha de Moreira Neto (2003, p. 211-212), o termo governança indica um complexo sistema de relações e responsabilidades entre os atores que possuem a competência decisória e os destinatários destas decisões. Ela pauta-se no alcance de decisões democráticas; na atuação ativa dos indivíduos, atores sociais ou econômicos; na durabilidade e coerência das políticas estabelecidas; na transparência; *accountability*; justiça social; inclusão e respeito às garantias constitucionais.

participação da sociedade civil nos comitês de bacia, com o fito de verificar quais os aspectos que limitam a eficácia desse modelo institucional, tendo em conta o Brasil de maneira geral. Por fim, a última parte averigua o caso específico do Comitê de Bacia Hidrográfica Piancó-Piranhas-Açu, a fim de verificar os resultados e os limites da participação da sociedade civil no âmbito deste comitê.

No processo de construção do estudo, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo. A técnica de pesquisa empregada consistiu na pesquisa doutrinária e legislativa, a partir da análise de livros, artigos científicos e revistas especializadas. Destaque-se que o estudo priorizou os princípios e diretrizes propostos pela Constituição Federal de 1988, com ênfase em uma hermenêutica constitucional que esteja atenta à estruturação do Estado Democrático de Direito.

Quanto ao estudo de caso, o trabalho valeu-se do exame das Atas de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica Piancó-Piranhas-Açu, disponíveis no respectivo sítio até o ano de 2016.

2 A GESTÃO PARTICIPATIVA E INTEGRADA DAS ÁGUAS NO BRASIL

A problemática da pressão econômica e populacional sobre o meio ambiente reclama uma atuação mais enérgica por parte da sociedade e dos governos no sentido de promover ações de planejamento, ou seja, ações de fomento à criação de políticas públicas a partir de esforços gerais de toda a comunidade científica, dos governos, empresas e usuários.

No que se refere à questão da água, busca-se, por meio da gestão, escolher o melhor direcionamento a ser dado aos recursos hídricos. É nesse contexto, portanto, que foram instituídos, ainda que tardiamente, a PNRH, a qual criou o Singreh, por intermédio da Lei nº

9.433/1997.

A gestão de águas consiste em um processo de intervenção estatal, por meio da regulação, concernente à utilização do ciclo hidrossocial com o fito de satisfazer as necessidades individuais e coletivas (NASCIMENTO; XAVIER, 2009).

Consoante Borsoi e Torres (2006, p. 9), é possível descrever toda a evolução da sistemática de gestão dos recursos hídricos no Brasil em três modelos distintos, quais sejam: o burocrático, o econômico-financeiro e o modelo de integração participativa.

Quanto à primeira etapa, iniciada na década de 1930, pode-se dizer que se caracterizou pela centralização do poder decisório, ênfase no formalismo e por uma maneira de administrar rígida e subjugada ao estrito cumprimento das normas atinentes à matéria ambiental.

Além disso, percebe-se que, em razão da inadequação do modelo, a Administração Pública não conseguiu garantir relações estáveis e equilibradas entre os diversos interessados no aproveitamento das águas, de maneira que se agravou o conflito deste recurso natural. Por conseguinte, robusteceu-se o conjunto de leis referentes a essa problemática, por vezes contraditórias.

O segundo período, por sua vez, iniciou-se com a inauguração da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codesvasf), no ano de 1948. Não obstante pautar-se na observância das normas concernentes à respectiva seara, esse novo modelo inseriu instrumentos econômicos e financeiros no âmbito da Administração Púbica, a fim de fomentar o desenvolvimento local e nacional.

A visão da Administração Pública deixou de ser fragmentada e começou a perceber a necessidade de promover uma gestão integrada da bacia hidrográfica, além de investir em irrigação, hidroeletricidade e saneamento básico.

A fraca infraestrutura institucional não permitiu que as ideias advindas desse modelo fossem eficazes na prática. Isso porque precisava-

se de "um grande sistema para compatibilizar as ações temporais e espaciais do uso e proteção da água" (BORSOI; TORRES, 2006, p. 10), até então inexistente.

Assim, os resultados consistiram na permanência de conflitos entre os setores e dentro do mesmo setor, visto a concessão de privilégios a apenas alguns segmentos dos usuários, os quais muitas vezes não utilizavam esse bem racionalmente, acarretando perdas ambientais irreversíveis.

As décadas de 1970 e 1980, no entanto, foram ricas nas discussões acerca da preservação e manutenção do meio ambiente, além de colocar em destaque o conceito de desenvolvimento sustentável.

Vários estudos foram realizados acerca do aproveitamento múltiplo dos cursos de água e bacias hidrográficas; ressaltou-se o papel do setor de energia como elemento chave para promoção dessa gestão; criou-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente e classificou-se as águas doces, salobras e salinas em nove classes, consoante os seus usos preponderantes (BORSOI; TORRES, 2006, p. 10).

Todos esses esforços desembocaram, enfim, no modelo sistêmico de integração participativa. Esse modelo dá ênfase aos aspectos sociais e ambientais, sem deixar de lado as questões relacionadas ao crescimento econômico, tendo como essência o planejamento da gestão da bacia hidrográfica a partir da negociação entre os usuários.

Alguns fatores impulsionaram a reforma da gestão de águas. Dentre eles, o reconhecimento de que o sistema tradicional era deveras centralizado e fragmentado, bem como excludente, pois os municípios, os usuários privados e a sociedade civil não participavam do processo decisório (ABERS et al., 2010, p. 218).

O setor de hidroenergia era privilegiado em comparação a outros setores – saneamento básico e agricultura, por exemplo – seja em termos institucionais, políticos ou financeiros (ABERS et al., 2010, p. 218). A partir da identificação dessas problemáticas, bem como do

crescimento dos centros urbanos e da agroindústria, pugnou-se pelo gerenciamento integrado e deliberativo, com ênfase nos usos múltiplos da água.

A Constituição Federal extinguiu a propriedade privada das águas, as quais passaram a ser consideradas bens de domínio público brasileiro e concedeu à União a competência para fundar o Singreh, bem como definiu os critérios de uso e de outorga.

A promulgação da Lei nº 9.433/1997 consistiu-se em um dos maiores avanços nacionais na seara de proteção às águas, visto ter criado o PNRH e o Singreh, além de ter dado uma nova sistemática para a gestão desse bem.

Dentre as diretrizes que regem essa política, tem-se a consideração da água como um bem de domínio público, bem como um recurso natural limitado e que possui um valor econômico. Ademais, a gestão dos recursos hídricos deve sempre primar pelo uso múltiplo das águas, apesar de que o uso prioritário da água deve ser para o consumo humano e dessedentação dos animais em caso de escassez.

A PNRH objetiva promover uma gestão de águas que assegure a disponibilidade de água de forma intergeracional, com a manutenção de níveis de qualidade adequados aos respectivos usos. Além disso, pretende promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, visando ao desenvolvimento sustentável, à prevenção e à defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Com a nova sistemática implantada pela Lei nº 9.433/97, as bacias hidrográficas permaneceram como unidades de referência absoluta para intervenções administrativas, podendo ser subdivididas em unidades menores. Ou seja, as bacias hidrográficas constituem unidades territoriais de planejamento e gerenciamento.

A adoção desse modelo serve como meio de aprimorar a administração dos recursos hídricos em cada bacia, pois quanto mais

subdivisões, maior será o número de gestores e, à vista disso, otimiza-se a noção de gestão democrática, descentralizada e plural das águas nacionais (SIQUEIRA, 2008, p. 196).

Nesse sentido, um dos aspectos de maior relevância dessa lei diz respeito à governança, ou seja, a uma série de mecanismos, processos e instituições, através dos quais todas as partes interessadas articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e medeiam suas diferenças, viabilizando o desenvolvimento, a gestão e a distribuição da água (ANA, 2015, p. 178).

Busca-se, assim, a criação e estabelecimento de políticas públicas de maneira integrada e descentralizada, por meio da criação de um ente colegiado, qual seja, o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), no qual se fomenta a participação popular.

O art. 1º, VI, da Lei 9.433/1997, estabelece como um dos fundamentos da PNRH a gestão descentralizada dos recursos hídricos, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A gestão descentralizada significa que os assuntos cujas decisões possam ser realizadas em níveis hierárquicos mais baixos não serão solucionados pelos níveis mais altos (SILVA, 2005, p. 444); ao passo que a gestão participativa oportuniza aos membros da sociedade civil organizada, usuários e demais organismos a influência nos processos decisórios.

Esta previsão legal encontra guarida no art. 225 da Carta Magna, a qual impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A intensa degradação ambiental decorrente das atividades humanas, bem como da fragilidade dos ecossistemas fizeram com que o Estado repartisse com a sociedade a responsabilidade pela tutela do meio ambiente (FRANÇA et al., 2009, p. 201). Pretende-se que questões

relativas à água deixem de ser encaradas apenas como questões técnicas, ou seja, de competência exclusiva dos peritos (JACOBI et al., 2009, p. 69).

Para a implementação da PNRH, a Lei de Águas instituiu o Singreh, o qual objetiva também a coordenação da gestão integrada das águas; a arbitragem administrativa dos conflitos relacionados com os recursos hídricos; o planejamento, a regulação e o controle do uso, da preservação e da recuperação dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Esse sistema é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos; pela Agência Nacional de Águas; pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; pelos Comitês de Bacia Hidrográfica e órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos e pelas Agências de Água.

Percebe-se que se trata de uma composição a qual expressa os diferentes níveis da federação, os quais estão envolvidos coordenadamente nos diferentes aspectos dessa gestão.

Essa descentralização permite a robusta democratização na regulação do setor, posto a existência de uma composição plural tanto no âmbito dos Conselhos quanto dos Comitês de Bacia Hidrográfica, sem olvidar da utilização, por parte da ANA, dos instrumentos de participação da sociedade civil, a exemplo das audiências e consultas públicas.

Com base nos elementos até aqui expostos, é possível verificar a implementação de uma gestão integrada de recursos hídricos, a partir de uma sistematização dos vários aspectos envolvidos, seja de natureza institucional, econômica, social ou relativa aos recursos naturais. Essa integração consiste em fundamento para otimizar o bem-estar econômico e social sem comprometer o viés de sustentabilidade (CARRIGER, 2005, p. 5), ou seja, cumprindo os parâmetros constitucionais.

No âmbito dos recursos naturais, trata-se de uma gestão mais coordenada do solo e da água; das águas subterrâneas e de superfície; da bacia hidrográfica e dos ambientes costeiros e marítimos, quando adjacentes; e dos interesses a montante e a jusante (CARRIGER, 2005, p. 9). Reconhece-se a interação entre os ecossistemas, cujo equilíbrio deve ser mantido.

Na seara institucional, visa-se integrar as regulamentações, as políticas públicas estabelecidas, as instituições existentes ou a serem criadas, havendo uma abordagem tanto em nível local quanto internacional. Esse tipo de gestão necessita, por conseguinte, de um ambiente de interlocução entre os agentes econômicos, os usuários e demais setores da sociedade civil.

É necessário ter em conta que as decisões a serem tomadas devem compreender os aspectos naturais de forma coordenada, bem como considerar simultaneamente as consequências econômicas, ambientais e sociais das políticas públicas adotadas. Ademais, os compromissos internacionais devem ser aplicados ao tempo em que se consideram as especificidades locais.

Pretende-se, desta feita, manter o fornecimento de água para fins industriais, agrícolas e uso doméstico, salvaguardando a qualidade adequada, sem esquecer as demandas futuras. Até mesmo porque, a escassez de água limita o desenvolvimento agrícola e industrial dos países e agrava problemas de saúde da população, diminuindo as *capabilities*[2] dos indivíduos[3].

[2] Ou seja, das capacidades dos indivíduos de organizar a sua vida da maneira que valorizam e de otimizar suas escolhas reais (SEN, 2000, p. 32).

[3] Como bem aduzem Agnew e Woodhouse (2011, p. 39), tem-se investido consideravelmente em tecnologia e infraestrutura na intenção de superar em alguma medida o déficit de água. Entretanto, deve-se ter em conta que essa não é uma realidade prevalente dos países em desenvolvimento, como o Brasil, nos quais por razões políticas ou econômicas a disponibilidade de água ainda é um fator limitante e que torna os conflitos pelo uso da água mais delicados e

Tucci e Mendes (2006, p. 137) resumem as considerações até aqui feitas ao conceituar a gestão integrada dos recursos hídricos. Segundo os autores, trata-se de um processo promotor do "desenvolvimento coordenado e o gerenciamento da água, terra e recursos relacionados para maximizar o resultado econômico e social de forma equitativa sem comprometer a sustentabilidade vital do ecossistema".

Como corolário, as bacias hidrográficas são consideradas as formas mais adequadas para a gestão integrada dos recursos hídricos. Isso porque são as principais formas terrestres de captação e concentração da água proveniente das chuvas, dentro do ciclo hidrológico. Além disso, produzem uma relação de dependência entre os sistemas natural, social e econômico, entre o uso e o usuário (DOUROJEANNI et al., 2002, p. 8-9).

Delimita-se um tipo especial de unidade territorial, a qual decorre da organização natural e espontânea dos cursos de água, que se justapõe à organização política já existente. Isso legitima o pensamento ambientalista de que o meio ambiente deve ser considerado de modo inter-relacionado e enfatiza o viés político dessa divisão, pois integra as comunidades, os usuários e os poderes locais abarcados pela distribuição espacial (NOGUEIRA; SANTOS, 2000, p. 41).

Carriger (2005, p. 9-10) aponta algumas vantagens da gestão integrada de recursos hídricos, a qual foi enfatizada nas principais reuniões internacionais sobre o tema, a exemplo da Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin, bem como da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

problemáticos. Esses fatores políticos e econômicos são ressaltados pelos autores, os quais reconhecem que o acesso à água tem relação com os padrões de investimento social.

Dentre as vantagens destacadas pela autora, tem-se: i) a facilitação da identificação e implementação de soluções efetivas; ii) a implementação de uma política macroeconômica efetiva a longo prazo, o que é muitas vezes impedida por uma visão setorial, a qual acarreta decisões erradas, cuja reversão gera altos gastos; iii) maior rendimento socioeconômico sobre os investimentos em infraestrutura; e iv) a alocação estratégica de água.

A concepção de gestão integrada coaduna-se com a pretensão do desenvolvimento sustentável. Sachs expõe os cinco pilares dessa perspectiva do desenvolvimento: social, ambiental, territorial, econômico e político (SACHS, 2008, p. 15-16). Trata-se de um conceito que abarca a viabilidade econômica, a equidade social e o equilíbrio ambiental, os quais devem interagir de forma harmoniosa.

De fato, essa interação acarretará o conflito de vários interesses opostos e, por isso, demanda-se um espaço de governança e negociação, sem o qual a composição de interesses é substituída pela imposição autoritária da vontade advinda do grupo mais influente.

Por essa razão também, requer-se a organização de um processo participativo e negociado na gestão dos recursos, o que otimiza a identificação das necessidades, dos recursos potenciais e das maneiras de aproveitamento.

3 CARACTERÍSTICAS E ATRIBUIÇÕES DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) também integram o Singreh, sendo importante elemento na regulação das águas juntamente com a ANA. De fato, a colaboração e interação desses dois entes estão presentes na normatização da gestão da água.

A cobrança pelo uso da água de domínio da União deve ser implementada pela ANA em articulação com esses comitês, os quais

também recebem apoio técnico daquela agência. Além disso, cabe a esta agência declarar corpos de água em regime de racionamento preventivo e aplicar as medidas necessárias para assegurar seus usos prioritários tendo ouvido os respectivos comitês de bacia hidrográfica.

A diretoria colegiada, ademais, que compõe a estrutura da ANA, deve solucionar administrativamente os conflitos referentes aos usos de recursos hídricos de domínio da União, ouvidos os respectivos comitês de bacia.

Diante disso, é inadequado versar sobre regulação dos recursos hídricos sem fazer uma abordagem acerca dos CBH, principais meios de promoção da participação da sociedade civil e de descentralização.

Deve-se entender a gestão de águas como um fenômeno social e técnico. Isso porque, nesta seara, o conhecimento tradicional acumulado por grupos sociais ganha importância na solução de conflitos. Como corolário, a democratização do conhecimento técnico e científico para torná-lo sinérgico ao conhecimento tradicional é um dos propósitos naturais dos comitês (ANA, 2006, p. 56).

Afasta-se, assim, um ideal absoluto de democracia representativa[4], a fim de atrair os *stakeholders*[5] à discussão da gestão dos recursos hídricos, pondo-os em um nível necessário de igualdade política, aplicando-se, para tanto, as normas adequadas para a sua viabilidade e efetividade.

Esse sistema de governança ajuda a aprofundar o modelo democrático, fazendo com que as políticas públicas traduzam os

[4] Consoante aduz Farias (2005, p. 470), o consenso expresso nas decisões colegiadas dos membros do comitê representa a solução constitucional da participação social e a busca de uma ponderação das diferentes éticas existentes na norma hídrica.

[5] Os *stakeholders* devem ser entendidos aqui como atores, individuais ou coletivos, que possuem um interesse sobre determinado tipo de recurso natural e podem influenciar ou ser influenciados na sua gestão. Dessa maneira, devem ter influência no processo de gestão e resolução de problemas. Isso se dá através de ambientes de participação onde se possam construir consensos (FLORES, 2009, p. 14-15).

interesses da coletividade, além de gerar maior eficiência. Isso porque, através do compromisso dos participantes com uma determinada política, reduz-se os riscos de seu descumprimento, bem como aumenta-se a probabilidade de que as informações técnicas essenciais sejam conhecidas antes da implementação da decisão ou política adotada (ABERS; NECK, 2012, p. 2).

Os CBHs são mecanismos institucionais para viabilização da participação da sociedade civil e consistem em órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas dentro do âmbito das bacias hidrográficas (GUIMARÃES e XAVIER, 2008, p. 158).

O art. 39 da Lei nº 9.433/1997 estabelece que este órgão será composto por representantes da União; dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

Na mesma lei supra, o art. 38 fixa as atribuições desses comitês, quais sejam: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas.

Os CBHs ocupam uma posição central nos respectivos contextos de atuação quanto às questões referentes à gestão dos recursos hídricos. Consistem em um *lócus* decisório, onde se encontram os conhecimentos técnicos, práticos, leigos e locais, essenciais ao cumprimento de suas atribuições (JACOBI et al., 2009, p. 71). Não se caracterizam como órgãos de governos, mas como unidades colegiadas com participação de segmentos da sociedade.

O processo de decisão é pautado em negociações e deliberações entre atores situados em posições econômicas, políticas ou sociais assimétricas e, portanto, defensores de interesses conflitantes.

Essa diversidade de *stakeholders,* ao incentivar a cidadania e viabilizar um maior acesso à informação, contribui para a elaboração de decisões fundadas no ideal de sustentabilidade, de maneira a sopesar interesses econômicos e sociais. Pretende-se um processo de diálogo entre os saberes, através do qual cientistas, tecnólogos, leigos e administradores aprendem conjuntamente (FRANK, 2010, p. 52).

A participação da sociedade civil nos CBHs é regulamentada por uma série de normas. A Lei de Águas, em seu art. 39, como visto anteriormente, estabelece a composição, delimitando que a representação dos poderes executivos não pode ultrapassar a metade do total de membros do comitê.

As Resoluções 5 e 24 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos complementam as normas da Lei nº 9.433/1997, inclusive no tocante às atribuições do CBH.

Ressaltam as atribuições normativas, deliberativas e consultivas dos comitês, acrescentando as seguintes competências ao art. 38 da Lei de Águas: i) arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos, inclusive os relativos aos Comitês de Bacias de cursos de água tributários; ii) aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, respeitando as diretrizes do Comitê de Bacia de curso de água do qual é tributário ou do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, ou do Distrito Federal, ou ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, conforme o colegiado que o instituir; iii) aprovar as propostas da Agência de Água, que lhe forem submetidas; iv) compatibilizar os planos de bacias hidrográficas de cursos de água de tributários, com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica de sua jurisdição; v) submeter, obrigatoriamente, os planos de recursos hídricos da bacia hidrográfica à audiência pública; vi) desenvolver e apoiar iniciativas em

educação ambiental em consonância com a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental; e vii) aprovar seu regimento interno.

Estabelecem, ainda, limitações quanto à participação nos comitês, ao aduzir que o regimento deve versar sobre: i) o número de votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecido o limite de quarenta por cento do total de votos; ii) o número de representantes de entidades civis, o qual deve ser proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação, com pelo menos, 20% do total de votos, garantida a participação de pelo menos um representante por Estado e do Distrito Federal; iii) o número de representantes dos usuários dos recursos hídricos, obedecido 40% do total de votos e iv) o mandato dos representantes e critérios de renovação ou substituição.

Ou seja, a representatividade e participação no âmbito dessa solução institucional depende do regimento interno e varia a depender do comitê. Se por um lado, um maior número de integrantes aumenta a legitimidade de suas decisões; por outro, uma grande quantidade de integrantes aumenta o espectro de questões e, por conseguinte, os custos de negociação e deliberação (NOGUEIRA; SANTOS, 2000, p. 48).

Os CBHs possuem funções deliberativas, propositivas e consultivas. Eles servem para deliberações de questões relativas à gestão de águas e o estabelecimento de decisões, de maneira transparente, as quais devem ser observadas.

Uma de suas principais atribuições deliberativas é o estabelecimento do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, através do qual serão fixados os principais aspectos da gestão de águas da bacia: i) metas de racionalização de uso das águas; ii) prioridades de outorga e regras

gerais para a sua concessão; iii) critérios e diretrizes para a cobrança dos recursos hídricos (ANA, 2011, p. 20).

As competências consultivas e propositivas são, no entanto, as mais amplas. Dentre as primeiras está a promoção do debate de questões relacionadas a recursos hídricos e a articulação da atuação das entidades intervenientes (ANA, 2011, p. 29).

As competências propositivas, por sua vez, são: i) acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir providências necessárias ao cumprimento de suas metas; ii) propor os usos não outorgáveis ou de pouca expressão ao Conselho de Recursos Hídricos competente; iii) indicar a Agência de água para aprovação do Conselho de Recursos Hídricos competente; iv) escolher a alternativa para enquadramento dos corpos d'água e encaminhá-la aos conselhos de recursos hídricos competentes; v) sugerir os valores a serem cobrados pelo uso da água; vi) propor a criação de áreas de restrição de uso aos conselhos de recursos hídricos e vii) propor a estes conselhos as prioridades para aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico da bacia (ANA, 2011, p. 29-30).

4 DESAFIOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS COMITÊS DE BACIA

A doutrina aponta alguns problemas relativos à instituição dos CBHs. A ausência de conhecimento técnico por parte de alguns atores e a deficiente capacitação para a tomada de decisões são apontadas como dificuldades observadas em um ambiente participativo (HERNANDÉZ; BERMANN, 2006, p. 10). Julio e Fracalanza (2012, p. 12-13) observam que, no âmbito do Subcomitê de Bacia Hidrográfica Cotia-Guarapiranga, a existência de informações muito técnicas restringe o debate e o entendimento àqueles que detêm o conhecimento técnico-científico.

Para que a decisão adotada possa ser sociotécnica, é necessário capacitar os participantes de maneira que eles possam entender o debate técnico. Entretanto, a tecnicidade não é o único relevante nesses debates, devendo-se atentar para o conhecimento empírico e social adquirido pelos que convivem cotidianamente com os problemas concernente à bacia.

O acesso à informação é essencial para a existência de um debate substancial. Por vezes, no entanto, há resistência dos próprios órgãos de governos em tornar informações setoriais transparentes, dificultando a democratização dos dados (JACOBI; FRACALANZA, 2005, p. 47).

Ressalte-se, ainda, que o acesso à informação efetivo existe quando a transparência dos dados se dá de maneira compreensiva para a sociedade. Esse aspecto é importante no sentido de que o acesso à informação e ao conhecimento são elementos essenciais para que os *stakeholders* consigam influenciar os processos decisórios. O sistema de informação sobre recursos hídricos é elemento-chave para permitir o acesso à informação, bem como o suporte técnico e os estudos promovidos pela ANA.

Note-se que a estabilidade e a eficiência dos CBHs dependem das relações de confiança, cooperação e reciprocidade dos *stakeholders* (NOVAES; JACOBI, 2009, p. 51), bem como dos vínculos entre os demais órgãos que compõem o Singreh.

Os conflitos existentes entre o Comitê de Bacia Hidrográfica Paraíba do Sul e Mantiqueira (CBH-PSM)[6] e o Comitê de Integração[7] da

[6] Criado em 1994, volta-se à gestão dos recursos hídricos localizados nas bacias hidrográficas do Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (NOVAES; JACOBI, 2009, p. 43).

[7] Consiste em um modelo de comitê no qual deve haver um compartilhamento de poder e responsabilidade no que tange os usos das águas. Tem, portanto, atribuições moderadoras e harmonizadoras, exercendo competências sobre temas gerais, ao passo que os organismos e comitês de sub-bacias possuem atribuições sobre assuntos locais (ANA, 2011, p. 52).

Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Ceivap) ilustram bem a importância do robustecimento das relações supramencionadas.

Desde a criação deste comitê federal, houve resistência dos atores paulistas que o consideravam centralizador e intervencionista. Entre os anos de 1998 e 2000, a mudança da mesa diretora do CBH-PSM viabilizou uma postura menos reticente deste comitê, mas os dois entes, estadual e federal, atuavam paralelamente na elaboração de seus respectivos planos e implantação de instrumentos de gestão (NOVAES; JACOBI, 2009, p. 45).

A partir de 2000, as críticas dos atores paulistas recrudesceram e a existência de planos de bacia hidrográfica conflitantes evidenciava a carência de diálogo e integração entre os comitês. No entanto, entre 2004 e 2006, com a iminência de uma crise hídrica acompanhada do risco de desabastecimento, os comitês passaram a adotar ações conjuntas e cooperativas (NOVAES; JACOBI, 2009, p. 47).

Várias medidas têm sido tomadas para a superação de algumas barreiras jurídicas, institucionais e políticas, desde a mudança do regimento interno da Ceivap à realização de Convênios de Integração e Oficinas de Trabalho (NOVAES; JACOBI, 2009, p. 47-49). O processo de aproximação e diminuição das desconfianças entre atores e instituições, entretanto, ocorre a longo prazo.

Tendo como base os problemas apresentados, verifica-se que a simples implementação do CBH não é suficiente para conferir eficácia ao Singreh. São necessárias demandas organizadas por planos de bacia que possuam lastro em fontes viáveis de financiamento e a atuação direcionada desses comitês, de maneira a produzirem resultados positivos (MINISTÉRIO..., 2007, p. 50).

No entanto, esses comitês possuem potencial, sendo parte de um modelo institucional que se tem desenvolvido e alcançado um bom

nível de sustentabilidade ao interagir dinamicamente com os ambientes externo e interno[8].

Além disso, eles já têm demonstrado a realização de resultados esperados. Identifica-se uma formação diversificada dos seus membros, os quais possuem experiências profissionais que se somam. Desse aspecto conclui-se que os CBHs são fóruns privilegiados à construção de soluções sustentáveis (FRANK, 2010, p. 64). Cabe a eles otimizar o seu funcionamento, promovendo a mobilização e conscientização dos "cidadãos da bacia".

A existência desse *lócus* de poder decisório é o que diferencia a PNRH das demais políticas ambientais, notadamente no que se refere à construção de processos democráticos, participativos, apresentando-se como importantes espaços de expressão e formação de acordos sobre questões públicas (ABERS et al., 2010).

Pretende-se solucionar conflitos sobre a utilização da água por meio de consenso, cujas possibilidades são ampliadas "em comparação com um sistema exclusivamente estatal de planificação dos recursos hídricos" (FARIAS, 2005, p. 478-480). Apesar de serem um pouco mais demoradas, as decisões originárias de consenso tendem a ser mais sustentáveis, pois estabelecem pactos (PORTO; PORTO, 2008, p. 50).

A valorização da comunidade local é uma forma de cumprir-se o desiderato da PNRH no âmbito dos comitês, de forma a adequar a proteção das águas com as necessidades dos destinatários finais, realizando a composição dos valores contrapostos. Assim, concretiza-se o

[8] O nível de consolidação varia entre os comitês. Sobre a sustentabilidade institucional, Nogueira e Santos (2000, p. 25) afirmam que esta é dependente de um "processo dinâmico (*input - output*) de interação (*feedback*) com o meio. De um lado, precisa extrair recursos, angariar apoio, suscitar demandas, obter informação, consolidar vínculos, em suma, adquirir legitimação social, econômica e política do ambiente externo, de forma a implementar suas estratégias e cumprir – ou, se for necessário, reorientar – sua missão institucional".

tripé "descentralização, integração e participação", o qual serve de fundamento à gestão de águas do país.

5 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU[9]

A bacia hidrográfica do rio Piranhas-Açu abrange um território de 42.900 km² distribuído entre os Estados da Paraíba e Rio Grande do Norte e é completamente inserida em território semiárido, com precipitações médias variando entre 400 e 800 mm anuais concentradas entre os meses de fevereiro e maio (ANA, 2016, p. 13). Ao longo de toda a bacia, habitam aproximadamente 1.406.808 mil habitantes (CBHPIANCO, 2016a).

O rio Piranhas-Açu é um rio intermitente, de modo que a perenidade de seu fluxo é assegurada por dois reservatórios de regularização construídos pelo Dnocs: o Coremas-Mãe d'Água, na Paraíba e a barragem Armando Ribeiro Gonçalves, no Rio Grande do Norte, relevantes para o desenvolvimento econômico e social da bacia. Ao longo do sistema hídrico Curema-Açu, desenvolvem-se diversos usos, como irrigação difusa, irrigação em perímetros públicos, abastecimento humano, dessedentação animal, lazer, produção energética e aquicultura (CBHPIANCO, 2016a).

Os índices de evapotranspiração são altos, podendo chegar a mais de 2000 mm/ano, "o que ocasiona um déficit hídrico significativo e se constitui em fator chave a ser considerado na operação dos reservatórios da região" (CBHPIANCO, 2016a). A formação geológica Cristalina, a qual compõe parte majoritária da bacia (87%), é

[9] O nome originário da bacia é Bacia Hidrográfica Piranhas-Açu. Por meio da Deliberação nº 8/2011, agregou-se o nome Piancó, dado ao reconhecimento da importância desse rio e, a partir daí, este é o nome utilizado no âmbito da bacia, apesar de que o processo para mudança do nome ainda não estar concluído definitivamente (*Vide* AMORIM, 2016, p. 78).

caracterizada por rochas impermeáveis, o que dificulta o armazenamento de água (AMORIM, 2016, p. 79).

A agropecuária é uma das principais atividades praticadas na bacia, com destaque para a agricultura de subsistência e a pecuária extensiva. A agricultura irrigada é uma estratégia de desenvolvimento, fomentada pelo governo federal e pelos governos estaduais. Desenvolve-se, ainda, a indústria têxtil, a atividade industrial de curtumes, sal, cerâmica, laticínios e a atividade petrolífera – próximo às cidades de Alto do Rodrigues e Macau –, bem como a mineração, notadamente na região do Seridó (CBHPIANCO, 2016a).

Para se ter dimensão da distribuição da utilização da água, seguem as taxas de consumo das vazões de retirada conforme o uso: i) agricultura irrigada: 80%; ii) pecuária: 80%; iii) aquicultura: 10%; iv) indústria: 20%; v) abastecimento urbano: 20% e vi) abastecimento rural: 50% (ANA, 2016, p. 40).

Em razão de a bacia em comento ser formada por um rio de domínio da União e vários afluentes de domínio dos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, a gestão dessa bacia deve necessariamente ser compartilhada entre a ANA e os respectivos entes competentes dos estados, a exemplo da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (Aesa) e do Instituto de Gestão das Águas do Rio Grande do Norte (Igarn).

Em 2004, a União, o Estado do Rio Grande do Norte e da Paraíba estabeleceram o Marco Regulatório desta bacia, definindo as principais diretrizes de orientação do uso dos recursos hídricos no Sistema Curema-Açu (AMORIM, 2016, p. 84). Concretizado pela Resolução nº 687/2004 da ANA, havia previsão de vigência por dez anos.

Negligenciado nos primeiros anos, esse Marco Regulatório foi revisado diante da escassez hídrica vivenciada nessa segunda década, o que ensejou a elaboração do Plano de Recursos Hídricos, já que o comitê de bacia havia sido criado e estava em funcionamento.

O comitê de bacia Piancó-Piranhas-Açu foi criado, por meio de um decreto presidencial s/nº, de 29 de novembro de 2006, e a primeira posse dos seus 40 membros ocorreu apenas em 2009[10].

O regimento interno do comitê estabelece as seguintes finalidades: i) promover e articular a gestão dos recursos hídricos e as ações de sua competência, apoiando a consolidação de políticas públicas afins com vistas ao desenvolvimento sustentável; ii) promover a articulação federal, interestadual e intermunicipal, integrando as iniciativas regionais de estudos, projetos, planos e programas às diretrizes e metas estabelecidas para a bacia respectiva, a fim de conservar e proteger seus recursos hídricos; iii) promover a integração com instâncias regionais de gestão dos recursos hídricos.

No que concerne às suas atribuições, o regimento interno repete em grande parte a legislação federal, estabelecendo como suas competências: i) a promoção do debate das questões relacionadas a recursos hídricos e a articulação da atuação das entidades intervenientes; ii) o arbitramento, em primeira instância administrativa, dos conflitos; iii) a aprovação e o acompanhamento do plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica; iv) a concessão de sugestões de providências necessários ao cumprimento das metas do referido plano; v) a proposição dos quantitativos das acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão; vi) o estabelecimento de mecanismos de cobrança pelo uso das águas e a sugestão dos valores a serem cobrados; vii) a fixação de critérios e promoção do rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo; viii) a solicitação da criação de uma Agência de Água ou a delegação de competência a uma das entidades previstas na legislação de recursos hídricos.

[10] Houve significativa mobilização social pró-comitê entre os anos de 2002 e 2004, com a realização de 10 audiências públicas no Estado da Paraíba e 31 no Estado do Rio Grande do Norte – além de outras atividades de sensibilização e mobilização –, por meio dos grupos de trabalhos criados em cada um desses entes da federação (AMORIM, 2016, p. 88).

A União conta com dois representantes, e os Estados com seis no total (três de cada um). Os municípios cujos territórios se situem total ou parcialmente na bacia contam com cinco representantes, sendo três da Paraíba e dois do Rio Grande do Norte.

São 16 os representantes dos usuários das águas, subdividindo-se em: i) dois para o setor de abastecimento urbano e lançamento de efluentes (um de cada estado); ii) três do setor de indústria e mineração (um da Paraíba e dois do Rio Grande do Norte); iii) sete para a irrigação e uso agropecuário (três da Paraíba e quatro do Rio Grande do Norte); iv) dois para o setor de aquicultura (um de cada estado); e v) dois para os setores de pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos (um para cada estado).

As entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia em comento contam com 11 representantes (seis da Paraíba e cinco do Rio Grande do Norte), sendo cinco para organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área (três da Paraíba e duas do Rio Grande do Norte) e seis para organizações não governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade (três da Paraíba e três do Rio Grande do Norte).

Para cada titular existe um suplente. Verifica-se que a distribuição dos componentes desse espaço de participação é de 32% para o poder público, 40% para os usuários de água e 28% para a sociedade civil.

Compõem o referido comitê as seguintes entidades e indivíduos: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA); Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs); Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca (Sedap/PB); Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (Semarh/RN); Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia (SEIRHMACT/PB); Agência Executiva de Gestão das Águas (Aesa/PB);

Instituto de Gestão das Águas do Rio Grande do Norte (Igarn); Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (Idema); Prefeitura Municipal de Patos/PB; Prefeitura Municipal de Coremas/PB; Prefeitura Municipal de Conceição/PB; Prefeitura Municipal de Jardim de Piranhas/RN; Prefeitura Municipal de Açu/RN; Usuário Irrigação e Agropecuário/RN; Usuário Irrigação e Agropecuário/PB; Colônia Pescadores Z-42; Colônia Pescadores Z-23; Petrobras; Associação Comunitária Rural de Barreirinho (ACRB); Federação das Indústrias do Estado da Paraíba (Fiep/PB); Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (Fiern); Instituto Federal da Paraíba (IFPB) – Campus de Sousa/PB; Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) – Campus de Patos/PB; Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) – Campus de Patos/PB; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Campus Caicó/RN; Associação dos Usuários de Água da Barragem Passagem das Traíras; ONG Conceito; Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa); Companhia de Águas e Estados do Rio Grande do Norte (Caern); Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (Seapac); Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) São João do Sabugi/RN; Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES/RN); Associação dos Usuários de Água do Açude Lagoa do Arroz (AUA/Lagoa do Arroz); STTR Pombal; Núcleo de Integração Rural de Itaporanga (NIR);Três M Empreendimentos Ltda.; Del Monte Fesh Produce Brasil Ltda.

Cada um dos membros é eleito pelos seus pares para compor o comitê de forma não remunerada, e, no caso de pessoa jurídica, a vaga é da entidade. A duração do mandato é de quatro anos, podendo haver reeleição.

Dentro de sua estrutura, destaque-se a Câmara Técnica de Planejamento Institucional (CTPI), a qual deve elaborar proposta de planejamento estratégico para o comitê e estabelecer procedimentos para o seu acompanhamento. Trata do braço técnico do comitê, dando

suporte às suas deliberações. A ANA, por seu lado, também confere apoio financeiro e técnico ao comitê.

A partir da análise das atas de todas as reuniões ordinárias e extraordinárias do comitê, disponíveis no respectivo sítio, foi possível verificar a atuação efetiva do ente como articulador dos órgãos públicos e viabilizador da comunicação entre a sociedade civil, os usuários e os poderes federal, estaduais e municipais.

A ANA faz-se presente em quase a totalidade das reuniões a fim de apresentar dados sobre sua atuação e responder a questionamentos, esclarecendo dúvidas e recebendo sugestões dos membros do comitê.

Na quarta reunião ordinária, ocorrida em cinco de novembro de 2010, por exemplo, após os debates acerca da Política Nacional de Segurança de Barragens, o superintendente de planejamento da ANA destacou que alguns pontos de interrogação suscitados na reunião ainda não tinham surgido (CBHPIANCO..., 2010, p. 3), demonstrando a relevância da comunicação existente no âmbito do comitê. Para os membros, de fato, o comitê criou um ambiente de diálogo, solidariedade, consensos, mediações e criou um elo de corresponsabilidade (AMORIM, 2016, p. 109).

Apesar de não possuir competência executiva, o comitê funciona como um espaço onde os problemas existentes ao longo da bacia são expostos e onde se proporciona o diálogo com os órgãos ou entes públicos responsáveis. Trata-se exatamente de um fórum de representação dos interesses e definição do processo decisório, da escolha de intervenções.

A diretoria colegiada atua, a requerimento dos membros, visitando e inspecionando canais, açudes, barragens, além de enviar ofícios por meio dos quais convidam-se órgãos gestores ou empresas para apresentar dados e informações durante as reuniões; cobram-se providências acerca de fatos expostos em reuniões, a exemplo da abertura indevida de comportas; informa a indispensabilidade de algumas

medidas, como a manutenção de açudes e a construção de novos reservatórios e adutoras. Essa articulação dá-se em todos os níveis da federação, desde os ministros de Estado até os secretários municipais, a depender da competência de atuação.

Com o intuito de aproximar as comunidades do comitê, realizam-se audiências públicas em áreas diversas da bacia para ouvir a população acerca dos problemas existentes. Destaque-se que a sua participação tem sido deveras importante para a conscientização sobre o estabelecimento de novas regras de irrigação, transmitindo confiança à população, já que os seus membros são da região e vivenciam os problemas (AMORIM, 2016, p. 171).

O comitê em comento realiza uma série de cursos, direcionados tanto aos gestores quanto às comunidades, versando sobre o papel do comitê, o uso racional da água, a importância dos planos municipais de saneamento, o plano de recursos hídricos da respectiva bacia. Revela-se, assim, a função de fornecer informações e publicidade à sociedade acerca da gestão de águas, assim como o seu papel de promoção de conscientização e educação nas comunidades.

Outra estratégia de aproximação das comunidades com a gestão de águas é a realização de reuniões públicas, a promoção de oficina para mobilizadores junto à sociedade civil, bem como de reuniões direcionadas aos irrigantes, notadamente diante do longo período de estiagem pelo qual vem passando a região seridoense. O estabelecimento de comissões de gestores de açudes também permite a resolução de problemas, conflitos e a articulação de maneira mais específica.

Essas medidas contribuíram com o aumento relativo do número de outros participantes nas reuniões do comitê. É necessário notar, no entanto, que para uma bacia que abrange cerca de um milhão e meio de habitantes, a participação de uma média de 17 pessoas, além dos membros do comitê, é consideravelmente baixa.

A escassez de água decorrente do baixo índice pluviométrico e da má utilização dos recursos hídricos na região provoca uma série de conflitos, em relação aos quais o comitê pode atuar como árbitro, nos termos da Deliberação nº 6/2010, a qual estabelece os procedimentos para a arbitragem de conflitos pelo uso de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do rio Piranhas-Açu (CBHPIANCO..., 2010).

Como o procedimento de arbitragem depende de requerimento[11], o que comumente acontece é que o comitê toma a iniciativa de, diante de um conflito, realizar reuniões nas quais se viabiliza o diálogo e a fixação de regras, acordos em termos de alocação de água ou, até mesmo, a elaboração de uma resolução pela ANA.

Destaque-se que o comitê tem atuado bastante nas discussões sobre os conflitos concernentes ao uso da água, apresentando pauta de reuniões em localidades diversas (AMORIM, 2016, p. 172).

Questão problemática na referida bacia tem sido a situação hídrica do açude Eng. Avidos (PB) e do açude São Gonçalo (PB), localizados em Cajazeiras e Sousa, respectivamente. O comitê de bacia e a ANA realizaram uma reunião pública no sentido de definir as regras para o uso desses reservatórios, no período de setembro de 2015 a junho de 2016. Estabeleceu-se a responsabilidade das entidades incumbidas do abastecimento, bem como os limites de vazão, a suspensão da irrigação, no entorno e a jusante, e a restrição do uso para abastecimento humano e dessedentação (CBHPIANCO..., 2015a). Definiu-se, ademais, uma comissão gestora responsável por acompanhar o cumprimento do termo de alocação.

Outros problemas quanto ao abastecimento na região deram ensejo à realização de novo termo de pré-alocação de água, visando reajustar o abastecimento nas cidades de Sousa (PB), São Gonçalo (PB) e

[11] Desde a referida deliberação, os conflitos não foram formalizados em seus termos. .Acredita-se que, por uma questão cultural, o processo arbitral no âmbito do comitê não tem sido utilizado (AMORIM, 2016, p. 210-211).

Nazarezinho (PB), o qual visava à definição de regras para o uso da água entre os meses de abril e junho de 2016 (CBHPIANCO..., 2015b). As limitações ao consumo humano e dessedentação de animais permaneceram.

Quanto à influência das conclusões técnicas da ANA e da CTPI, a qual é formada também por membros do comitê, é possível verificar que elas não necessariamente vinculam o posicionamento dos membros do comitê, os quais muitas vezes impugnam os dados fornecidos e decisões tomadas pela ANA ou pelo órgão técnico.

Todo relatório enviado pelo CTPI deve ser aprovado pelo plenário do comitê. A aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica Piancó-Piranhas-Açu – responsável pela identificação de ações de gestão, planos, programas, projetos, obras e investimentos prioritários – foi marcada por uma série de debates no âmbito do próprio CTPI e do plenário, o qual fez várias observações até culminar em sua recente aprovação.

Durante as reuniões, é possível verificar algumas críticas à atuação da ANA e demais órgãos pertencentes ao poder público, como a Aesa, o Dnocs e o Igarn, seja em razão da demora em alguma medida, seja em razão da concessão indevida de outorgas. Na 2ª reunião extraordinária (CBHPIANCO..., 2014), houve um debate acerca da contradição das informações apresentadas pelos órgãos gestores e o posicionamento do representante da comunidade de Porto Carão, quem sugeriu que estes órgãos dessem atenção aos "conhecimentos adquiridos pelas comunidades tradicionais da região que ali vivem e se servem da região".

Observou, ainda, que, em fevereiro de 2014, a prefeitura de Pendências (RN) encaminhou ofício à ANA, propondo a aplicação das regras do primeiro trecho do rio Piranhas-Açu para os demais, sob a justificativa de esgotamento dos recursos hídricos, tendo como fundamento a vivência e acompanhamento diário dos moradores da

região. Diante do não acolhimento da referida sugestão, a previsão da comunidade tinha se cumprido à época da reunião em comento.

Na ocasião, representantes da sociedade civil informaram que, a despeito da situação crítica do rio, não havendo água sequer para a dessedentação dos animais, continuam sendo fornecidas outorgas para irrigação e prática da aquicultura.

Essa contra-argumentação é possível pelo fato de as comunidades, as quais convivem diariamente com os problemas da região, poderem dialogar com os órgãos públicos, muitas vezes distantes da realidade.

No que concerne à fiscalização, esta pode ser realizadas pelas comissões gestoras, criadas para acompanhar o cumprimento de determinado termo, pelas comissões de açude ou pela diretoria, através de vistorias ou visitas. Entretanto, o poder coercitivo de fazer cumprir as regras acordadas, dentro do sistema aqui abordado, o Singreh, concentra-se principalmente na ANA, a qual pode estabelecer multas pelo descumprimento destas, embargos provisórios ou definitivos, nos termos da Resolução n º 662/2010, da referida agência.

Algumas deficiências podem ser indicadas no funcionamento do comitê. A principal, como já mencionado, trata da ainda insuficiente mobilização da sociedade civil não membro para participar das reuniões[12]. Além disso, é possível perceber a ausência recorrente de representante de alguns setores, havendo uma média de presença geral de 32 membros.

[12] Vale destacar uma interessante observação de um representante da sociedade que justifica a pouca participação da sociedade civil nas bases autoritárias sobre as quais construiu-se o Estado brasileiro. Afirma que esses canais de participação assustam de início, mencionando relatos de agricultores os quais questionam o fato de "quererem saber sua opinião" ou indagam durante as reuniões se eles podem dizer algo e se "ninguém vai falar mal" dele por isso (AMORIM, 2016, p. 224).

Urge, ainda, que o comitê atue cada vez mais para fornecer informações à sociedade e conscientizá-la, uma vez que vários dos pontos críticos relativos à qualidade da água são devidos à poluição – destaque-se o depósito indevido de carcaça de animais mortos – e à presença de agrotóxicos, bem como decorrem de assoreamento, de barramentos irregulares e irrigação ineficiente. Ou seja, ocorrem em razão da ação humana, e não de fatores estritamente naturais.

5 CONCLUSÃO

Pensar o desenvolvimento nacional é, além de tratar do crescimento econômico, abordar questões relativas à transformação das estruturas sociais e institucionais. Essas transformações devem visar à sustentabilidade ambiental, à melhoria das condições de vida da sociedade, das oportunidades e das capacidades de escolhas conferidas aos indivíduos. O incentivo à democracia participativa é um dos alicerces ao desenvolvimento humano, social e sustentável.

A criação e implantação dos comitês de bacia pelo Brasil coadunam-se com o cenário internacional de proteção ambiental, bem como com a democratização da estrutura administrativa do Estado ao possibilitar a participação dos *stakeholders* no processo decisório de questões importantes relativas à gestão de águas. Esses comitês tornam-se, ademais, relevantes no contexto de crise hídrica, quando a escassez de água acirra a disputa entre os interesses contrapostos.

A gestão de recursos hídricos torna-se importante em razão da relevância destes para o desenvolvimento das comunidades e do país, sendo essencial para a manutenção da qualidade de vida da população e para as atividades econômicas do país.

Em razão da escassez dos recursos hídricos e da multiplicidade e número da demanda, os conflitos relacionados à multiplicidade dos seus usos tornam-se um dos pontos nevrálgicos do processo regulatório.

Diante disso, instituíram-se a PNRH e o Singreh a fim de proceder-se à gestão integrada dos recursos hídricos.

O Singreh tem como fundamento institucional a compatibilização da bacia como unidade de gestão, constituindo um aspecto territorial, com a realidade política e administrativa da divisão federativa do território. Assim, pretende promover a articulação entre diversos entes e órgãos integrantes do sistema.

No âmbito da gestão das águas, sopesam-se, ademais, os aspectos técnicos, políticos e econômicos. Por conseguinte, o desenho institucional relativo abarca estruturas colegiadas com funções deliberativas, a exemplo dos comitês de bacia, os quais são órgãos predominantemente políticos, mas que possuem sustentação econômica e técnica para cumprir suas funções. A regulação dos recursos hídricos dá-se, por conseguinte, pela interação da legislação, das instituições e da sociedade.

A proximidade do Comitê de Bacia Hidrográfica Piancó-Piranhas-Açu com a sociedade civil faz dele uma solução adequada ao ajuste da concretização da PNRH às especificidades de cada comunidade componente da bacia.

Esse comitê constitui um espaço de articulação da sociedade civil com os entes e órgãos públicos responsáveis pela gestão de águas, bem como um meio para a deliberação acerca dos problemas gerais ou pontuais da bacia. Eles contribuem para otimizar e dinamizar as resoluções dos problemas sofridos pela comunidade, apesar de não possuírem competência para fiscalização coercitiva e executiva.

A extensão da participação da sociedade civil é um dos principais problemas do comitê, que tenta ser resolvido com a realização de cursos e pela contratação de mobilizadores. No entanto, sabe-se que o curto lapso temporal de sua existência não permitiu mudanças culturais e sociais profundas na bacia.

Percebe-se, ademais, que os interesses sociais sofrem embates permanentes com os interesses econômicos e que o comitê tem servido para a busca da proteção ambiental e do abastecimento das comunidades para consumo humano e dessedentação dos animais.

Identifica-se a não necessária vinculação do entendimento dos membros do comitê aos relatórios técnicos apresentados, havendo posicionamentos contrários a estes, lastreados nos conhecimentos adquiridos pela vivência da sociedade civil na região.

Conclui-se que a participação da sociedade civil na Administração Pública, notadamente quanto à regulação dos recursos hídricos, não é uma utopia, nem um instrumento ineficaz. Ajustes devem ser feitos, a fim de aproximar tais instituições ao princípio participativo contido no ordenamento jurídico, com vias à consecução do desenvolvimento nacional.

O presente trabalho demonstrou, no entanto, que a prática no âmbito desses comitês demonstra falhas na concreção das normas, destacando-se a pouca transparência das informações necessárias aos debates, a deficitária capacidade técnica dos representantes da sociedade civil, a demora dos interessados em estabelecer relações de confiança e cooperação e o pífio incentivo dos poderes público em viabilizar a participação da sociedade civil.

Os problemas apontados não devem levar a um retrocesso. Os CBHs continuam sendo vetores essenciais à democratização da gestão de águas, sendo importantes lugares de construção e orientação ao desenvolvimento sustentável. É necessário verificar quais são os aspectos da implementação desses instrumentos que precisam ser aperfeiçoados e assumir uma postura que leve ao amadurecimento do sistema.

A resolução das problemáticas aqui indicadas não exige uma modificação profunda dos arranjos legais e institucionais existentes. Exigem-se, dentre outros elementos, o fortalecimento das relações e articulações entre os interessados, o aprimoramento dos sistemas de

informação, a fim de conferir maior transparência à gestão de águas e melhorar a qualidade da participação.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Comitês de bacia no Brasil:** uma abordagem política no estudo da participação social. Disponível em: http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/104. Acesso em: 5 maio. 2018.

ABERS, Rebecca Neaera; FORMIGA JOHNSSON, Rosa Maria; FRANK, Beate; KECK, Margaret E.; LEMOS, Maria Carmem. **Inclusão, deliberação e controle**: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. *In*: ABERS, Rebecca Neaera. **Água e política**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 213-246.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **The role of institutions in growth and development**. Washington: The World Bank, 2008.

AGNEW, Clive; WOODHOUSE, Phillip. **Water resources and development**. New York: Routledge, 2011.

AMORIM, Alcides Leite de. **Mecanismos de resolução de conflitos em bacias hidrográficas compartilhadas**: o caso das Bacias dos rios Piranhas-Açu (Brasil) e Tejo (Península Ibérica). 2016. 278 f. Tese (Doutorado – Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA) (Ed.). **Geo Brasil:** Recursos Hídricos. Documento produzido pela ANA, MMA e PNUMA, 2007. Disponível em: http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2007/GEOBrasilResumoExecutivo_Portugues.pdf. Acesso em: 3 dez. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA) (Ed.). **A gestão dos recursos hídricos e a mineração**. Brasília: ANA, 2006.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA) (Ed.). **A evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil**. Brasília: ANA, 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA) (Ed.). **O comitê de bacia hidrográfica**: o que é e o que faz? Brasília: SAG, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA) (Ed.). **Plano de recursos hídricos Piancó-Piranhas-Açu**: resumo executivo. Brasília: ANA. Disponível em: http://piranhasacu.ana.gov.br/produtos/PRH_PiancoPiranhasAcu_ResumoExecutivo_30062016.pdf. Acesso em: 12 jul. 2018, p. 13.

BARRAL, Welber. Análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. *In*: ABDI (Org.). **Direito e desenvolvimento**: debates sobre o impacto do marco jurídico no desenvolvimento econômico brasileiro, 2010. Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/estudo.aspx?f=Ambiente%20jur%C3%ADdico. Acesso em: 8 jun. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília: UnB, 1982.

BORSOI, Zilda Maria Ferrão; TORRES, Solange Domingos Alencar. **A política dos recursos hídricos no Brasil**. Disponível em: http://rash.apanela.com/tf/IEEE/rev806.pdf. Acesso em: 29 jun. 2018.

CARRIGER, Sarah. **Catalisando a mudança**: um manual para desenvolver a gestão integrada de recursos hídricos (GIRH) e estratégias de uso eficiente da água. Noruega: Elanders, 2005.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU (CBHPIANCO). **A bacia**. Disponível em: http://www.cbhpiancopiranhasacu.org.br/site/a-bacia/. Acesso em: 12 jul. 2016a.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU (CBHPIANCO). **Ata da 2ª Reunião Extraordinária**. Disponível em: http://cbhpiancopiranhasacu.org.br/Docs/Atas/Extraordinaria/Ata_2REO.pdf. 2014. Acesso em: 14 jul. 2016b.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU (CBHPIANCO). **Ata da 4ª Reunião Ordinária do CBH Piancó-Piranhas-Açu**. 2010a. Disponível em: http://www.cbhpiancopiranhasacu.org.br/site/documentos/. Acesso em: 13 jul. 2016.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU (CBHPIANCO). **Deliberação nº 6/2010**. 2010b. Disponível em:

http://cbhpiancopiranhasacu.org.br/Docs/Deli/Deliberacao_n_006-2010.pdf. Acesso em: 13 jul. 2016.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU (CBHPIANCO). **Termo de alocação de água 2015-2016**. 2015a. Disponível em: http://cbhpiancopiranhasacu.org.br/Docs/Termo%20de%20Aloca%C3%A7%C3%A3o/T_A_A_S_G.pdf. Acesso em: 14 jul. 2016.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PIANCÓ-PIRANHAS-AÇU (CBHPIANCO). **Termo de pré-alocação de água**. 2015b. Disponível em: http://cbhpiancopiranhasacu.org.br/Docs/Termo%20de%20Aloca%C3%A7%C3%A3o/Termo_de_Pre_Aloca%C3%A7%C3%A3o_de_Agua_Acude_Sao_Goncalo.pdf. Acesso em: 14 jul. 2016.

DOUROJEANNI, Axel; JOURAVLEV, Andrei; CHÁVEZ, Guillermo. **Gestión del agua a nível de cuencas**: teoria y práctica. Santiago de Chile: Cepal, 2002.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. **Agências reguladoras, poder normativo e democracia participativa**: uma questão de legitimidade. Curitiba: Juruá, 2014.

FARIAS, Paulo José Leite. **Água**: bem jurídico econômico ou ecológico? Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FLORES, Carlos Crespo. Conflitos, poder e tecnologias de consenso. *In*: JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo de Almeida (Org.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**, v. 2. São Paulo: Annablume, 2009. p. 11-36.

FRACALANZA, Ana Paula; CAMPOS, Valéria Nagy de O.; JACOBI; Pedro Roberto. Governança das águas da região metropolitana de São Paulo (Brasil – o caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê). *In*: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**, v. 2. São Paulo: Annablume, 2009. p. 57-81.

FRANÇA, Vladimir da Rocha; GALVÃO, Hudson Palhano de Oliveira; SANTOS, Ronaldo Alencar dos. O papel da democracia participativa no novo modelo de gestão integrada de recursos hídricos. *In*: XAVIER, Y. M. de A.; GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, M. dos R. F. **Recursos hídricos e atividade econômica na perspectiva jurídica do desenvolvimento sustentável**. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

FRANK, Beate. Formação e experiência: os organismos de bacia hidrográfica são capazes de lidar com a complexidade da gestão de recursos hídricos? *In:* ABERS, Rebecca Neaera. **Água e política**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 39-68.

FURTADO, Celso. In: BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. **Conversas com economistas brasileiros.** São Paulo: Editora 34, 1997, p. 61-87. Disponível em: https://economiaeparaeconomista.files.wordpress.com/2011/10/conversa-com-economistas.pdf. Acesso em: 2 jun. 2018.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Regulação do uso da água no Brasil: participação popular, subsidiariedade e equilíbrio ambiental na proteção dos direitos humanos. *In*: FRANÇA, V. da R.; MENDONÇA, F. A. de S.; XAVIER, Yanko M. de A. **Regulação econômica e proteção dos direitos humanos**: um enfoque sob a óptica do direito econômico. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung. 2008. p. 151-178.

HERNANDÉZ, Francisco Del Moral; BERMANN, Célio. Participação da sociedade civil no planejamento como elemento de uma nova ética ambiental. Considerações sobre o gerenciamento participativo de áreas de mananciais em Santo André. *In*: III ENCONTRO DA ANPPAS. 2006, Brasília. **Anais...** Disponível em: http://anppas.org.br/novosite/index.php?p=anteriores. Acesso em: 16 de jun. 2018.

JACOBI, Pedro Roberto et al. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. *In*: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A (Org.). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa.** São Paulo: Annablume, 2009. p. 48-78.

JACOBI, Pedro Roberto; FRACALANZA, Ana Paula. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 11-12, p. 41-49, jan./dez. 2005.

JULIO, Tatiana Barreto; FRACALANZA, Ana Paula. Avaliação da participação do subcomitê de bacia hidrográfica Cotia-Guarapiranga (Região Metropolitana de São Paulo). *In*: VI ENCONTRO DA ANPPAS. 2012, Belém. **Anais...** Disponível em: http://anppas.org.br/novosite/index.php?p=anteriores. Acesso em: 16 jun. 2015.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio./jun. 2006.

MACHADO, Carlos José Saldanha; MIRANDA, Napoleão; PINHEIRO, Ana Amélia Dos Santos. A nova aliança entre estado e sociedade na administração da coisa pública: Descentralização e participação na Política Nacional de Recursos Hídricos. *In*: MACHADO, C. J. S. **Gestão de águas doces.** Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p. 3-38.

MARTINS, Júlia Cadaval. Democracia e desenvolvimento econômico: relação de identidade, instrumentalidade ou contradição? **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, n.1, ago./dez., p. 97-110, 2009. Disponível em: http://www.abdconst.com.br/revista/revista_completa.pdf#page=97. Acesso em: 8 mai. 2015.

MENDES, Luiz Fernando Rosa. Considerações acerca da geração hidroelétrica fluminense a partir da crise hídrica do estado de São Paulo. **Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego**, v. 8, n. 1, p. 35-49, jan./jun. 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **GEO Brasil:** recursos hídricos. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Brasília: MMA; ANA, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Forense, 2003.

NASCIMENTO, Lívia Melo do; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. O princípio constitucional da eficiência na gestão dos recursos hídricos no Brasil: a outorga dos direitos de uso e a cobrança pelo uso. *In*: XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; SILVA, Maria dos Remédios Fontes (Org.). **Recursos hídricos e atividade econômica na perspectiva jurídica do desenvolvimento sustentável.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 143-167.

NOGUEIRA, André M.; SANTOS, Wagner R. dos. **O Paraíba do Sul e o Ceivap**: política das águas e gestão sustentável. São Paulo: Databrasil, 2000. (Cadernos de Pesquisa, n. 7). Disponível em: www.databrasil.org.br/Databrasil/..%5Ccaderno%5CCAPA07.doc. Acesso em: 11 jul. 2018.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change, and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NOVAES, Ricardo; JACOBI, Pedro Roberto. A construção da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil: avanços, limites e aprendizados. O caso da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. *In*: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A (Org.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**, vol. 2. São Paulo: Annablume, 2009. p. 37-56.

PIKETTY, Thomas. **O capital**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. **Gestão de bacias hidrográficas:** Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. Redescobrindo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. In: SCHAPIRO, M. G.; TRUBEK, D. M. (Org.). **Direito e desenvolvimento**: um diálogo entre os Brics. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 27-70.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Américo Luís Martins da Silva. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais, v. 2**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SIQUEIRA, Mariana de. O planejamento hidrológico no Brasil. *In*: IRUJO, A. E.; SILVEIRA NETO, O. dos S.; XAVIER, Y. M. de A. **O direito de águas no Brasil e na Espanha:** um estudo comparado. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2008. p. 196-220.

TUCCI, Carlos E. M.; MENDES, Carlos André. **Avaliação ambiental integrada de bacia hidrográfica**. Brasília: MMA, 2006.

Correspondência | Correspondence:

Ana Marília Dutra Ferreira da Silva
Av. Rui Barbosa, 12, Q A, Lagoa Nova, CEP 59.056-300. Natal, RN, Brasil.
Fone: (84) 98874-0642.
Email: ana.marilia.dutra.ferreira.da.silva@umontreal.ca

Recebido: 27/8/2018.
Aprovado: 29/1/2019.

Nota referencial:

Silva, Ana Marília Dutra Ferreira da; Guimarães, Patrícia Borba Vilar. A gestão participativa de águas no Brasil: o caso do comitê de bacia hidrográfica do rio Piancó-Piranhas-Açu. **Revista Direito e Liberdade,** Natal, v. 21, n. 1, p. 39-79, jan./abr. 2019. Quadrimestral.