

Gestão participativa de comitê: um estudo sobre a participação dos segmentos (usuários da água, Poder Público e sociedade civil) no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe

Participatory management committee: a study on the participation of segments (water users, Public Power and civil society) in River Basin Committee Fish River

Ricardo Marcelo de Menezes*
Cíntia de Bittencourt Biesek**

Resumo: O presente trabalho é resultado de pesquisa que teve por objetivo investigar a efetiva participação de cada um dos segmentos que compõem o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe nas assembleias gerais. Busca-se evidenciar a origem dos comitês no ordenamento jurídico nacional, uma vez que se trata de um dos principais mecanismos de gestão participativa dos recursos hídricos implantados pela Lei 9.433/1997 (BRASIL, 1997), e também destacar a posição doutrinária quanto à democracia participativa. A metodologia envolve pesquisa bibliográfica e documental. São analisadas as listas de presença e as atas resultantes das assembleias gerais realizadas pelo Comitê do Rio do Peixe, no período de 2001 a 2013, com a finalidade de constatar a participação de cada um dos segmentos que o compõem. A análise do conteúdo dos documentos indica que a participação dos segmentos não é efetiva, pelo baixo

* Graduação em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Especialização em Direito Processual pela Unoesc. Mestrado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Coordenou o curso de Direito da Unoesc, campus de Joaçaba e Unidade Administrativa de Campos Novos. Diretor de Graduação da Unoesc, campus de Joaçaba. Atualmente é Pró-Reitor de Graduação na Unoesc. Tem experiência na área de Direito Público, Direito Educacional e Direito Ambiental.

** Aluna do curso de Direito da (Unoesc) – campus de Joaçaba. Estagiária do Ministério Público da União – Ministério Público do Trabalho – Procuradoria do Trabalho do Município de Joaçaba – SC. Pesquisadora pelo Uniedu/Fumdes – área de pesquisa: Princípios Constitucionais e Educação Ambiental.

índice de adesão às assembleias gerais, necessitando de um maior comprometimento por parte dos representantes para fortalecer a atuação desse comitê.

Palavras-chave: Comitê de bacia hidrográfica. Gestão democrática. Recursos hídricos.

Abstract: This study aimed to investigate the effective participation of each of the segments that make up the Watershed Committee of the Fish River. We tried to show the origin of the Committees in national law, since it is one of the leading participatory management tools of water resources deployed by Law 9.433/1997, and also highlight the doctrinal position on participatory democracy. The work took place by means of literature and also field research. Doctrinal definitions, and data collected in minutes and list of attendance meetings held by the Rio do Peixe Committee to note the level of participation of each of the segments that compose it were used. Results showed that the participation of the segments is not effective, requiring a greater awareness on the part of representatives to strengthen the Committee's operations.

Keywords: Watershed committee. Democratic management. Water resources.

Introdução

Os recursos hídricos são essenciais à sobrevivência do homem e estão cada vez mais escassos. O uso demasiado, a falta de conscientização no seu trato e a ausência de envolvimento da sociedade, em outras palavras, a má-utilização e a gestão inadequada são fatores determinantes à falta de preservação de um bem de domínio público de tamanha importância.

O legislador brasileiro, buscando enfrentar a realidade da gestão inadequada desse recurso, estabeleceu, por meio da Lei 9.433/1997 (BRASIL, 1997) o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que articula uma gama de instrumentos destinados à preservação, conscientização e utilização dos recursos hídricos, ou seja, propõe uma gestão integrada, com a aplicação dos instrumentos dispostos na legislação como o plano de recursos hídricos, a outorga do uso, a cobrança, o enquadramento dos corpos hídricos, o sistema de compensação dos municípios e o sistema de informações sobre recursos hídricos.

O comitê é composto por três segmentos representados, que são: os usuários da água, os órgãos governamentais e a sociedade civil. Atua como órgão colegiado dotado de atribuição consultiva e deliberativa. A possibilidade de participação da sociedade civil e dos usuários da água

nas tomadas de decisão de um órgão como o comitê é um marco na democracia brasileira, pois, além de as decisões serem tomadas no âmbito local da bacia hidrográfica, o cidadão tem a possibilidade de ter seus interesses representados nas decisões que o afetam diretamente, exercendo o direito democrático que lhe é concedido pela Constituição.

Como uma das respostas ao ordenamento legal, foram criados, no Brasil, inúmeros comitês, havendo, aproximadamente, 190 Comitês de Bacia atuando e, dentre eles, o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe, criado em 2001 por ação do Estado de Santa Catarina, com várias forças da sociedade local. A história desse do comitê já é objeto de estudo de outros pesquisadores (LINDNER, 2009, 2010; PAIVA; ZAGO, 2008), mas a participação efetiva dos segmentos no comitê ainda é uma questão a ser investigada. Diante disso, o objetivo do estudo é o de verificar a efetiva participação de cada um dos segmentos representados que compõem o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe.

A metodologia consta de levantamento bibliográfico com a finalidade de averiguar a origem dos comitês no ordenamento jurídico brasileiro e a posição doutrinária a respeito da democracia participativa e, também, analisar a participação de cada um dos segmentos nos eventos do comitê desde sua fundação, em 2001, até 2013, por meio de estudo documental das listas de presença e do conteúdo das atas resultantes das assembleias gerais realizadas. O estudo documental foi orientado pela técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (1979). Por efetiva participação se compreende a relação entre o número de representantes de cada segmento e a participação desses nas reuniões do comitê.

1 Comitês de bacias hidrográficas

1.1 Origem no ordenamento jurídico brasileiro

O implemento de um novo regulamento tratando dos recursos ambientais no ordenamento jurídico brasileiro foi considerado um marco na história do Direito Ambiental e também na posição política do País, pois se trata de tema recente que foi introduzido por meio da Constituição de 1988. Conforme Silva¹ “A Constituição de 1988, portanto, foi a primeira

¹ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 48.

a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos.” Anteriormente, o Código de Águas de 1934 também foi um importante passo para a utilização dos recursos hídricos. No entanto, as regulamentações por ele estabelecidas tinham como foco somente o desenvolvimento do setor hidroenergético do Brasil.

Em razão das inovações trazidas pela Constituição de 1988, as regras estabelecidas pelo Código de Águas foram deixadas em segundo plano. Buscou-se, a partir de então, estabelecer limitações aos usuários da água, impossibilitando, por exemplo, a apropriação privada dela. De acordo com Menezes, com a Constituição Federal de 1988, o Brasil iniciou efetivamente um redirecionamento da sua política de gestão de recursos hídricos, passando a adotar o princípio da propriedade pública da água, rompendo com o que preconiza o Código de Águas de 1934.²

Quanto aos recursos hídricos, houve previsão constitucional no sentido de instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que, em conformidade com os princípios constitucionais, tratou da gestão sustentável da água, a fim de preservar esse bem essencial à existência humana. Regulamentando o princípio constitucional de proteção e gerenciamento sustentável dos recursos hídricos, foi publicada, no dia 8 de janeiro de 1997, a Lei 9.433, também conhecida como “Lei das Águas”, que estabeleceu a Política Nacional dos Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh). Para Dantas “foi inaugurada uma nova disciplina legal, inovadora e complexa, [...] instituindo uma política sistemática, com a finalidade protetiva, bem como uma estrutura administrativa capaz de implementar o projeto de preservação em nível nacional”.³

Com a criação do Singreh foram instituídas as estruturas para desenvolver a gestão dos recursos hídricos, arrolados no art. 33 da Lei 9.433/1997, e estabelecidos instrumentos, para operacionalizar o sistema, a fim de viabilizar a aplicação da legislação. Destaca-se, na atuação dessas

² MENEZES, Ricardo Marcelo de. *A gestão municipal dos recursos hídricos: os desafios do gerenciamento participativo dos comitês de bacia hidrográfica*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – UCS, Caxias do Sul, 2006. p. 60.

³ DANTAS, Fabiana Santos. Gerenciamento de recursos hídricos: uma análise crítica da Lei 9.433/97. In: KRELL, Andreas Joachin (Org.); MAIA, Alexandre da (Coord.). *A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 267.

estruturas, a possibilidade de participação da sociedade no gerenciamento dos recursos hídricos, descentralizando o processo decisório.

Nesse sentido, discorre Granziera que

O sistema constitui o conjunto de órgãos e entidades, governamentais ou não, voltados à aplicação dos instrumentos da Política de Recursos Hídricos, visando ao alcance dos objetivos propostos. A novidade dos sistemas legalmente estabelecidos e vinculados às políticas públicas, como é o caso do meio ambiente, refere-se à possibilidade de outras pessoas, que não apenas a Administração Pública, detentora do domínio dos bens envolvidos, participarem do seu gerenciamento. Houve certa “descentralização” das decisões, e a Lei 9.433/97 é explícita ao estatuir, no art. 1º, VI, que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e da comunidade”.⁴

A previsão da descentralização da gestão dos recursos hídricos não modifica a titularidade do domínio das águas que, conforme previsão constitucional, permanece pertencendo à União e aos Estados-membros.

De todos os organismos que foram estabelecidos pelo Singreh, destacam-se os Comitês de Bacias Hidrográficas, que são parlamentos de gestão da água, quando a possibilidade de participação da sociedade fica evidenciada. Expõe Magalhães Júnior⁵ que, na referida lei, “os CBHs passaram a ser as mais importantes instâncias democráticas de gestão da água no país”.

No âmbito estadual, aponta-se à determinação legal de instituição de comitês de bacias no Estado de Santa Catarina. A Lei Estadual 9.748/1994, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, estabelece em seu art. 20:

⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 148.

⁵ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 121.

Art. 20. Em cada bacia hidrográfica será instituído um Comitê de Gerenciamento, ao qual caberá a coordenação programática das atividades dos agentes públicos e privados relacionados aos recursos hídricos, compatibilizando, no âmbito especial da sua respectiva bacia, as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos com a melhoria da qualidade dos corpos d'água.⁶

Apesar de ser recente o trato da gestão dos recursos hídricos e preservação do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro, é notório que com a criação da Lei 9.433/1997 foi dado início à busca da utilização/gestão sustentável dos recursos hídricos, por meio da criação de órgãos detentores de diferentes atribuições e do estabelecimento de princípios e instrumentos específicos. Destaca-se entre os órgãos do Singreh, o Comitê de Bacia Hidrográfica, que é considerado um dos principais mecanismos de gestão do sistema levando em conta sua função e, principalmente, sua composição.

1.2 Conceito de comitê de bacia hidrográfica

O Comitê de Bacia Hidrográfica é um órgão colegiado que compõe o Singreh, que foi instituído para materializar as determinações legais no que tange à gestão dos recursos hídricos, tendo as funções normativa, deliberativa e consultiva. Os pontos de destaque dos comitês concentram-se nas suas funções e na sua composição.

Quanto à função, destaca-se a importância do comitê quando a ele compete a promoção e discussão da problemática acerca dos recursos hídricos no âmbito de bacia hidrográfica, bem como o estabelecimento de um Plano de Recursos Hídricos, a fim de orientar a utilização desses recursos disponíveis na localidade. Ainda, cabe ao comitê estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso da água, como também a sugestão do valor a ser cobrado. Além dessas atividades, o art. 38 da Lei 9.433/1997 prevê outras atribuições ao Comitê de Bacia Hidrográfica.

No tocante à composição do comitê, apura-se ser esse o ponto mais destacado pela doutrina, tendo em vista a inclusão do indivíduo na discussão

⁶ SANTA CATARINA. Lei 9.748, de 30 de novembro de 1994. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis – SC, 30 nov. 1994. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao#>. Acesso em: 10 nov. 2014.

de temas locais e nas tomadas de decisão. A propósito, Lanna⁷ menciona que “o poder público, sem abdicar do seu papel de gestor e coordenador, deve reconhecer a necessidade de promover uma descentralização da gestão, permitindo a interveniência dos representantes dos diversos segmentos interessados”.

Isso é o que ocorre nos comitês, pois estes são compostos por representantes do Poder Público, dos usuários das águas e da sociedade civil. O que garante à sociedade a possibilidade de estar à frente do processo decisório de bacia hidrográfica à qual pertence.

No contexto internacional, aponta-se a uma variedade de modelos de gestão dos recursos hídricos e também de comitês de bacias hidrográficas, mas se observa que a principal diferença entre eles paira em torno da composição e estrutura internas do comitê. Diante da composição do comitê brasileiro, observa-se que a estrutura por nós adotada foi inspirada no modelo francês, mas possui algumas características próprias.

Nesse sentido, Magalhães Júnior entende que

as características modernas do sistema francês de gestão da água, instaurado em 1964, vieram atender aos anseios políticos e sociais de reforma da estrutura de gestão da água vigente, tornando-se referência para as exigências do novo contexto histórico brasileiro. O novo quadro legal nacional adquiriu, portanto, forte influência dos princípios da experiência francesa, principalmente no que se refere a três pilares fundamentais: gestão em nível de bacias hidrográficas, caráter descentralizado e participativo e aplicação do princípio do usuário-pagador.⁸

Nos comitês brasileiros, busca-se, por meio da participação do indivíduo, mais comprometimento e responsabilidade de todos, já que a sociedade é colocada lado a lado com o Poder Público para atuar no processo decisório, estando mais consciente da realidade enfrentada em

⁷ LANNA, A. E. Sistemas de gestão de recursos hídricos. *Revista Ciência & Ambiente*, Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, n. 21, p. 31, 2000.

⁸ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 46-47.

sua comunidade e também para que se sinta comprometida com as decisões que ajudou a tomar, modificando, dessa forma, a relação entre particular e Poder Público.

Além da composição, outra inovação é a distribuição de competência em termos territoriais, que estabeleceu que a atuação dos comitês ocorre em razão da área da bacia hidrográfica, para que as questões discutidas sejam de abrangência local e estejam em conformidade com a realidade enfrentada pela bacia. Menezes⁹ explica que as “áreas de atuação são assim definidas: 1) a totalidade de uma bacia hidrográfica; 2) sub-bacia hidrográfica de tributário do curso e água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; e/ou 3) grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas”.

A área de atuação dos comitês é considerada flexível, tendo em vista a pluralidade e a extensão do Brasil. Garrido¹⁰ complementa: “O gerenciamento de recursos hídricos deve ser feito nos níveis hierárquicos do governo mais baixos e apropriados. [...] O que pode ser resolvido na área da bacia hidrográfica não deve ser decidido na capital do Estado ou do país.”

O Comitê de Bacia Hidrográfica é um dos principais órgãos operacionais do Singreh, eis que atua na gestão democrática e participativa dos recursos hídricos existentes em determinada bacia hidrográfica.

É importante delinear o entendimento doutrinário acerca do conceito de bacia hidrográfica, já que esse é um divisor administrativo da competência e atribuição da gestão dos recursos hídricos, estabelecido pela “Lei das Águas”, sendo, portanto, unidade territorial de implemento e atuação de todos os órgãos do Singreh.

Granziera¹¹ conceitua bacia hidrográfica como sendo a “área de drenagem de um curso-d’água ou lago. Ou área com um único exutório comum para o escoamento de suas águas. Nos termos do inciso IV, do art. 2º da Instrução Normativa 4/2000, é a área de drenagem de um curso d’água ou lago”.

⁹ MENEZES, Ricardo Marcelo de. *A gestão municipal dos recursos hídricos: os desafios do gerenciamento participativo dos Comitês de Bacia Hidrográfica*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – UCS, Caxias do Sul, 2006. p. 40.

¹⁰ GARRIDO, Raymundo José dos Santos. Água, uma preocupação mundial. *Revista Centro de Estudos Jurídicos*, Brasília, n. 12, p. 11, set./dez. 2000.

¹¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 35.

No mesmo norte, Pompeu conceitua:

Bacia hidrográfica pode ser conceituada como “área geográfica dotada de determinada inclinação em virtude da qual todas as águas se dirigem, direta ou indiretamente, a um corpo central de água”, ou, mais simplesmente, “área de drenagem de um curso de água ou lago”. Conceituam-se, também, como “bacias hidrográficas fechadas as áreas em que o escoamento superficial é recolhido por sumidouros ou lagos não ligados por canais superficiais a outros cursos-d’água da bacia”.¹²

Marco e Trevisol¹³ descrevem que “a bacia hidrográfica é uma área definida topograficamente, drenada por um curso-d’água ou um sistema conectado de cursos-d’água. No estado de Santa Catarina, existem 23 bacias hidrográficas”.

2 Gestão democrática-democracia participativa

A democracia exige do Estado, que ele sirva à sociedade por meio do governo e que seja fiel a ela retribuindo a parcela de poder emprestada por essa, para que desenvolva sua atividade. O governo não pode encarnar o Estado, como se fosse o próprio, a fim de fazer valer suas políticas mesmo que divorciadas dos interesses da sociedade. O governo só é governo se a sociedade recebe dele mais do que lhe deu, ou seja, lhe deu um voto político (de confiança), e espera que ele satisfaça as necessidades de uma vida social pacífica e, mais que isso, que todos possam prosperar e alcançar seus objetivos como cidadãos (sujeitos).

Enfocando o sujeito dentro do contexto da democracia, Alain Touraine, afirma:

O sujeito – cuja condição política de existência é democracia – é, simultaneamente, liberdade e tradição. Nas sociedades dependentes, corre o risco de ser esmagado pela tradição; nas

¹² POMPEU, Cid Tomanik apud POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. 2. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2010. p. 315-316.

¹³ MARCO, Ben Hur de; TREVISOL, Joviles Vitorio. *O meio ambiente nos Municípios de Santa Catarina: panorama das condições ambientais locais e dos instrumentos de gestão*. Joaçaba: Ed. da Unoesc, 2007. p. 47.

sociedades modernizadas, de ser dissolvido em uma liberdade reduzida a consumidor no mercado. Contra o domínio da comunidade é indispensável o apoio da razão e da modernidade técnica que implica a diferenciação funcional dos subsistemas político, econômico, religioso, familiar, etc. Mas, da mesma forma, contra a sedução do mercado, não há resistência possível sem o apoio em uma filiação social e cultural. E, nos dois casos, o eixo central da democracia é a ideia de soberania popular, a afirmação de que a ordem política é produzida pela ação humana.¹⁴

A aproximação dos centros de decisão para mais perto da sociedade, ou seja, a construção de uma democracia participativa passa por uma postura de verdadeiro debate, e que as decisões exaradas por esse órgão (comitê) sejam acatadas e respeitadas e tenham força vinculante.

Com a Constituição de 1988 implementando uma nova ordem em relação à forma do exercício da democracia, temos alterado o panorama posto até então. Nesse sentido, Derania afirma:

O Estado Social não traça uma via de mão única na relação entre o Estado e o indivíduo. Ele assenta-se na cooperação entre o Estado e economia, ao mesmo tempo em que reclama um comportamento social do indivíduo frente a comunidade. Portanto, integra também o seu conteúdo o aspecto de obrigação do sujeito, trazida na expressão responsabilidade social e devidamente relatada no art. 225 da Constituição (impõe-se à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado). Isto implica na necessidade da produção de normas que viabilizem a colaboração e a participação da sociedade nas decisões.¹⁵

Dessa forma, uma integração necessária entre Estado e sociedade na busca comum de objetivos,¹⁶ “à medida que o cidadão, jurista ou não, trabalhe pela efetividade material e o Estado atue administrando, usando seu poder de polícia, planejando e incentivando condutas a fim de dar

¹⁴ TOURAINE, Alain. *O que é democracia*. Trad. de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 33.

¹⁵ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁶ Idem, 2008, p. 261.

plena concretização a esse direito. Este *dever-poder* ambiental manifesta-se no comportamento não apenas do Estado, mas também do cidadão”.

2.1 Democracia participativa e recursos hídricos

A gestão dos recursos hídricos desenvolvida por um Comitê de Bacia Hidrográfica conta com a participação de três segmentos: o Poder Público, os usuários da água e a sociedade civil. A participação da sociedade civil e dos usuários da água no processo decisório do comitê é um grande marco do Direito Ambiental, bem como da gestão dos recursos hídricos, eis que tal participação evidencia a democracia participativa instituída no ordenamento jurídico brasileiro.

A gestão desenvolvida pelo comitê é definida pelo exercício do Direito Democrático concedido pela Carta Política brasileira que permite que o indivíduo atue na gestão de um dos recursos mais valiosos e necessários à sobrevivência da sociedade. Canotilho ressalta o seguinte posicionamento:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da *teoria democrática representativa* – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica *democracia participativa*, isto é, estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.¹⁷

A democracia adotada na gestão dos recursos hídricos, bem como a democracia de modo geral, decorreu de uma mudança no Estado brasileiro, partindo da mobilização da sociedade por novos direitos e maior poder para a voz do povo. Para Massochini,¹⁸ “a abertura da gestão pública à

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

¹⁸ MASSOCHINI, Leoni. Gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari (MG). In: MAURO, Cláudio Antonio di; ROSOLEN, Vânia; FERREIRA, Vanderlei de Oliveira (Org.). *Planejamento e gestão de recursos hídricos: exemplos mineiros*. Uberlândia: Assis, 2012.

participação da sociedade civil, pela institucionalização de práticas participativas inovadoras, representa uma ruptura em relação ao modelo tecnocrático e centralizador anterior”.

A instituição da democracia ambiental, marcada por uma mudança legislativa, fica evidenciada em artigos específicos da Constituição, além de ser reafirmada sutilmente por todo texto constitucional, expandindo a atuação da sociedade por meio da participação efetiva, deixando de atuar apenas por meio da representatividade.

Acrescenta Mencio:

A adoção do sistema democrático pela Carta Magna foi responsável pela introdução de inovações na própria estrutura da Administração pública que abandonou o perfil autoritário, burocrático, isolado, distante dos cidadãos passando a assumir uma postura democrática nas relações com os administrados.¹⁹

Nos comitês de bacias hidrográficas, verifica-se a adoção desse sistema democrático de maneira mais clara, quando, taxativamente, a competência, que antes era exclusiva do Poder Público, passa a ser dividida entre esse poder, a sociedade civil e os usuários da água. Mostra Magalhães²⁰ que “os organismos de gestão de bacias hidrográficas têm se destacado como canais de abertura às reformas dos sistemas nacionais de gestão da água associados à implementação dos princípios de descentralização e participação”.

Diante da amplitude do território nacional, surgem dificuldades para a solução das problemáticas regionais, que devem ser observadas de maneira mais focada, visando à solução adequada aos problemas da localidade e de acordo com os interesses dos diretamente afetados. Assim, afirma Dexheimer:²¹ “Torna-se essencial que os projetos executados [...] estejam em consonância com os anseios da população afetada. Neste contexto exsurge a importância da participação popular efetiva.”

¹⁹ MENCIO, Mariana. Licenciamento e gestão democrática. In: BEZNOS, Clovis; CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). *Direito Ambiental e Urbanístico*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 153.

²⁰ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. Indicadores ambientais e recursos hídricos: Realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 88-89.

Considerando o estado democrático adotado pelo ordenamento ambiental brasileiro, Ayala e Leite alegam que esse

converge obrigatoriamente para mudanças radicais nas estruturas existentes da sociedade organizada. E não há como negar que a conscientização global da crise ambiental exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental.²²

A democrática participativa precisa se fortalecer na gestão dos recursos hídricos para alcançar as mudanças desejadas, para que os recursos hídricos sejam utilizados levando-se em conta o binômio quantidade e qualidade. Kloske e Franco²³ afirmam que “o caminho para viabilizar a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos, um dos princípios básicos da Lei 9.433/1997, é o fortalecimento da participação na sociedade civil organizada, bem como dos municípios”.

As limitações e os obstáculos enfrentados pela democracia participativa, na institucionalização desse exercício de direito não podem ser ignorados; muito pelo contrário, devem ser analisados para que seja possível viabilizar as reformas que se fizeram necessárias nos Comitês de Bacias Hidrográficas. Nesse sentido, Magalhães Júnior²⁴ complementa: “A valorização da gestão participativa não deve ocultar seus desafios e limitações quando não acompanhada de um real amadurecimento social para o processo e negociação.”

A participação da sociedade civil na atuação do comitê traz certa incerteza do que pode vir a ocorrer na prática. Um dos principais motivos para essa dúvida é a necessidade de escolher pessoas capacitadas para

²¹ DEXHEIMER, Marcus Alexander. Participação Popular e Política Ambiental Urbana. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). *Direito Ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 422.

²² AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 28-29.

²³ KLOSKE, Izabel Maria Antunes; FRANCO, Ninon Machado de Faria Leme. Bacias, Comitês e Consórcios intermunicipais: a gota-d'água para o novo planejamento ambiental. In: ROCCO, Rogério; COUTINHO, Ronaldo (Org.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 192.

²⁴ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 93.

atuarem de forma efetiva e satisfatória, que exerçam a representatividade que essa função exige, não seguindo seus interesses particulares, mas do segmento que representam.

A propósito, Hampton²⁵ entende que “obstáculos podem surgir quando há desequilíbrio de forças entre indivíduos ou setores representados, devido à falta de preparo e informação, falta de interesse, de sensibilidade ou de competência interpessoal”. Conforme observado por Dexheimer,

ao pensar a situação específica do Brasil, a situação parece ainda um pouco mais complexa: a cultura democrática no Brasil é de tal forma deficitária, que boa parte dos cidadãos sequer se interessa por exercer o direito de voto, somente o fazendo por temor das sanções decorrentes da abstenção.²⁶

Outro desafio relevante para a atuação do comitê é a dificuldade de delimitação da unidade da bacia hidrográfica, de modo que a sociedade tenha conhecimento dos limites de competência de cada comitê para que se sinta responsável pela gestão dos recursos hídricos que lhe são afetos. Entende Magalhães Júnior²⁷ que “a bacia não possui identidade sociológica, administrativa ou política, e não traz, geralmente, como apregoado, a noção de espaço funcional de gerenciamento. [...] O cidadão não tem uma visão global da bacia onde vive”.

Não se pode negar que a sociedade é inerte quanto ao exercício de democracia. Os representantes são escolhidos e a eles é concedido o direito de representação, mas o cidadão esquece que seu papel não está limitado a esse ato político. Nesse contexto, Magalhães Júnior ensina que

diversos fatores determinam o grau de interesse, iniciativa, dinamismo e consciência da sociedade em relação à gestão participativa, como o regime político e o nível socioeconômico da

²⁵ HAMPTON apud MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 106.

²⁶ DEXHEIMER, Marcus Alexander. Participação Popular e Política Ambiental Urbana. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). *Direito Ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 427.

²⁷ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: Realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 140.

população. Esforços de conscientização e educação sobre os valores da cidadania e a importância do processo de participação são essenciais à ruptura das forças de inércia e desmobilização.²⁸

Além de implantar um sistema que viabilize a participação social nas tomadas de decisão, observa-se que são necessárias medidas que superem os desafios que surgem ao colocar em prática o que a norma determina. Dois aliados da gestão democrática participativa são a disponibilidade de informação atualizada e de qualidade e a educação ambiental, que buscam demonstrar a realidade e conscientizar todos acerca da situação crítica em que se encontram os recursos hídricos.

Define Magalhães Júnior:

Quanto à disponibilidade de dados e informações hidroambientais necessários ao processo decisório. [...] A importância da democratização das informações para o sucesso da gestão participativa da água no país está explícita nas funções dos CBHs e das agências da água [...] e resultam na incoerência entre o que está escrito e o que pode ser realizado atualmente.²⁹

Por sua vez, Leite revela que

a participação popular se completa com a informação e a educação ambiental. Destaque-se que a participação sem informação adequada não é credível nem eficaz, mas um mero ritual. [...] A informação, e a consequente participação, só se completam com a educação ambiental, de forma a ampliar a consciência e estimulá-la no que diz respeito aos valores ambientais. Em uma rede interligada de informação, participação e educação, a última é a base das demais, pois só munido de educação pertinente é que o cidadão exerce seu papel ativo, com plenitude.³⁰

²⁸ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 93-94.

²⁹ MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 144.

³⁰ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 39-40.

Quanto à necessidade de uma Educação Ambiental mais efetiva, constata-se que o ordenamento jurídico brasileiro possui legislação própria nesse sentido, demonstrando que, para essa deficiência, já há providências. Nesse norte, faz-se necessário citar a Lei 9.795/1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, que conceitua Educação Ambiental em seu art. 1º:

Art. 1º. Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.³¹

Compreende-se que a participação da sociedade civil no processo decisório do comitê representa muito mais do que uma simples parcela que utiliza a democracia na gestão dos recursos hídricos. Contudo, é majoritário o entendimento da doutrina no sentido de que são grandes e variadas as limitações que ainda precisam ser enfrentadas para que a gestão democrática participativa ocorra de forma efetiva. Expõe Menezes³² que “mudar o *status quo* é algo que leva tempo e precisa do desenvolvimento de novas propostas, que se apresentem viáveis e consistentes, possíveis de serem alcançadas de forma plausível”. Para Rodrigues³³ “apesar dos avanços atuais, ainda serão necessárias várias gerações de luta democrática incessante até que seja realmente sedimentado este fundamental princípio jurídico da participação popular”.

O entendimento por parte de todos os segmentos que compõem o comitê, assim como de toda sociedade, de que a responsabilidade pelo estado precário em que se encontram os recursos hídricos hoje e pelas

³¹ Lei 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 abr. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

³² MENEZES, Ricardo Marcelo de. *A gestão municipal dos recursos hídricos: os desafios do gerenciamento participativo dos Comitês de Bacia Hidrográfica*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – UCS, Caxias do Sul, 2006. p. 58.

³³ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. O Princípio da Participação Popular. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). *Direito Ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 418.

medidas que devem ser adotadas de agora em diante, não são únicas de determinado segmento, mas de todo o coletivo.

Frisam Kloske e Franco³⁴ que “é responsabilidade de todos a segurança da água, cultura que precisa ser incorporada ao cotidiano da vida brasileira, para que possamos ter água em quantidade e qualidade adequadas para atender aos múltiplos usos”.

O Comitê de Bacia Hidrográfica é um mecanismo de gestão que foi planejado para viabilizar a conscientização e a gestão sustentáveis. Atribuir à sociedade uma parcela do poder de decisão é uma inovação que precisa ser reconhecida e fortalecida. Conforme demonstra o posicionamento de Menezes,³⁵ “o caminho, então, é o fortalecimento dos Comitês de Bacia Hidrográfica, como verdadeiros fóruns de discussão, deliberação e implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.”

Massochini conclui:

No entanto só haverá participação popular nas instâncias decisórias, se houver interesse, motivação e comprometimento dos diferentes segmentos usuários da água. Não é suficiente estabelecer juridicamente a existência de meios que garantam a participação popular para que esta ocorra efetivamente.³⁶

A competência atribuída ao Comitê de Bacia Hidrográfica não pode ser diminuída, e as limitações que surgem em função da sua composição e atribuição devem ser sanadas brevemente, para que esse mecanismo não perca a força que normativamente possui, mas que, na prática, padece. Sobre essa característica, esclarece Menezes:

³⁴ KLOSKE, Izabel Maria Antunes; FRANCO, Ninon Machado de Faria Leme. Bacias, comitês e consórcios intermunicipais: a gota-d'água para o novo planejamento ambiental. In: ROCCO, Rogério; COUTINHO, Ronaldo (Org.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 173-174.

³⁵ MENEZES, Ricardo Marcelo de. *A gestão municipal dos recursos hídricos: os desafios do gerenciamento participativo dos Comitês de Bacia Hidrográfica*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – UCS, Caxias do Sul, 2006. p. 78.

³⁶ MASSOCHINI, Leoni. Gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari (MG). In: MAURO, Cláudio Antonio di; ROSOLEN, Vânia; FERREIRA, Vanderlei de Oliveira (Org.). *Planejamento e gestão de recursos hídricos: exemplos mineiros*. Uberlândia: Assis, 2012. p. 75.

Relembrando as experiências em várias áreas e mesmo na área ambiental, nos parece que novamente uma oportunidade pode estar sendo desperdiçada, transformando o Comitê de Bacia Hidrográfica, que já deu provas de sua eficácia em outros países em apenas mais uma instância burocrática, um “conselho” que não funciona, que não tem o comprometimento de seus membros, visto o vazio de competência que lhe é outorgado, e a legitimação de uma política centralizadora, de uma Federação que não descentraliza e apenas desconcentra.³⁷

A democracia participativa é um importante passo dado pela legislação pátria. O Singreh buscou efetivar esse princípio na composição de seus órgãos, em especial, o Comitê de Bacia Hidrográfica, que conta com a participação de três segmentos: sociedade civil, usuários da água e órgãos governamentais, que têm competência consultiva e deliberativa para tratar da gestão dos recursos hídricos.

3 Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe

A democratização do processo decisório é uma característica determinante e de destaque dos comitês. A gestão participativa é evidenciada na composição desse órgão, que conta com a participação de três segmentos distintos: os usuários da água, a sociedade civil e os órgãos governamentais.

No Estado de Santa Catarina, estão implantados, atualmente, 16 Comitês de Bacias Hidrográficas, organismos que atuam na gestão qualificada e participativa dos recursos hídricos. O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe teve sua trajetória marcada pela iniciativa de representantes da sociedade civil e dos órgãos governamentais. Foi oficialmente criado o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe em 24 de outubro de 2001. Seu regimento interno foi aprovado pelo Decreto 5.627, de 4 de setembro de 2002.³⁸

³⁷ MENEZES, Ricardo Marcelo de. *A gestão municipal dos recursos hídricos: os desafios do gerenciamento participativo dos Comitês de Bacia Hidrográfica*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – UCS, Caxias do Sul, 2006. p. 77.

³⁸ COMITÊ RIO DO PEIXE. Joaçaba – SC, 2001. Disponível em: <<http://www.aguas.sc.gov.br/comite-rio-do-peixe>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

A Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe fica localizada no meio-oeste catarinense e pertence à Região Hidrográfica do Vale do Rio do Peixe (RH-3). A respeito da bacia informam Paiva e Zago que ela se

localiza no Meio-Oeste, percorrendo transversalmente o Estado, de Norte a Sul. [...] Possui área territorial de 5.238 km² e perímetro de 425 km². O rio principal tem o comprimento longitudinal de 299 km e comprimento em linha reta de 113 km, sua nascente situa-se na Serra do Espigão, município de Calmon, a uma altitude de 1,250 m, e a exutória ocorre no reservatório formado pela hidroelétrica de Itá, no Rio Uruguai, município de Alto Bela Vista, a uma altitude de 387 m. [...] As coordenadas geográficas que delimitam a Bacia são: latitude: S 26° 36' 24" e S 27° 29' 19" e longitude: W 50° 48' 04" e W 51° 53' 57".³⁹

A atribuição de cada comitê é definida pela unidade territorial da bacia hidrográfica. No Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe, a área de atribuição compreende a Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe e seus tributários. A sede do comitê fica localizada no Município de Joaçaba.⁴⁰ Destacam Paiva e Zago,⁴¹ entre os tributários, os rios “Preto, Quinze de Novembro, São Bento, Estreito, da Limeira, do Tigre, Caraguatá, Pato Roxo, Leãozinho, do Pinheiro, [...] Caçador, Castelhana, do Veado, das Pedras, Bonito, Cerro Azul, Barra Verde, Leão e Capinzal”. São abrangidos pela Bacia do Rio do Peixe os municípios:

A bacia é integrada por 26 municípios: Caçador, Rio das Antas, Videira, Pinheiro Preto, Tangará, Ibicaré, Luzerna, Herval D'Oeste, Joaçaba, Lacerdópolis, Ouro, Capinzal, Ipira, Calmon, Macieira, Salto Veloso, Arroio Trinta, Iomerê, Treze Tílias, Água Doce, Fraiburgo, Ibiam, Erval Velho, Campos Novos, Alto Bela Vista e Piratuba.

³⁹ PAIVA, Doralice Pedroso de; ZAGO, Sady (Org.). *Rio do Peixe*: atlas da bacia hidrográfica. Joaçaba: Ed. da Unoesc, 2008. p. 22.

⁴⁰ COMITÊ RIO DO PEIXE. Joaçaba – SC, 2001. Disponível em: <<http://www.aguas.sc.gov.br/comite-rio-do-peixe>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

⁴¹ PAIVA, Doralice Pedroso de; ZAGO, Sady (Org.). *Rio do Peixe*: atlas da bacia hidrográfica. Joaçaba: Ed. da Unoesc, 2008. p. 24.

A propósito, Paiva e Zago⁴² mencionam que “os municípios que compõem a Bacia do Rio do Peixe apresentam área física de 9.331 km² e 334,160 habitantes; destes, 78,5% residem na área urbana e 21,5%, na área rural. A densidade demográfica da Bacia do Rio do Peixe é de 35,8 habitantes por km².”

No tocante à composição, a Lei 9.433/1997 estabelece que os três segmentos: sociedade civil, usuários da água e órgãos governamentais devem estar presentes na atuação dos comitês. São as proporções seguidas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe, “40% (quarenta por cento) de representantes de usuários de água: [...] 40% (quarenta por cento) de representantes da sociedade civil; [...] 20% (vinte por cento) de representantes de órgãos e entidades governamentais”.⁴³

3.1 Análise da gestão participativa do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe e apresentação dos resultados

A pesquisa documental teve por objetivo analisar a efetiva participação de cada um dos segmentos que compõem o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe por meio da análise das atas e das listas de presença nas assembleias gerais realizadas no recorte temporal que envolve desde a sua criação em 2001 até 2013.

A representação nas assembleias gerais decorre da porcentagem estabelecida pela lei, qual seja, 20% (vinte por cento) de representantes de órgãos e entidades governamentais; 40% (quarenta por cento) de representantes de usuários da água e 40% (quarenta por cento) de representantes da sociedade civil.

Além disso, faz-se necessário apontar que está previsto no Regimento Interno do Comitê que a Câmara de Vereadores é um órgão que pertence ao segmento da sociedade civil. Contudo, trata-se de um equívoco, pois a Câmara de Vereadores representa o segmento *órgãos e entidades governamentais*. Esse dado foi confirmado com os representantes do Comitê e foi observado no cálculo da participação de cada um dos segmentos.

⁴² PAIVA, Doralice Pedroso de; ZAGO, Sady (Org.). *Rio do Peixe*: atlas da bacia hidrográfica. Joaçaba: Ed. da Unoesc, 2008. p. 32.

⁴³ COMITÊ RIO DO PEIXE. Joaçaba – SC, 2001. Disponível em: <<http://www.aguas.sc.gov.br/comite-rio-do-peixe>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

Ainda, no que toca à contabilização da participação das entidades, é necessário relatar que, em diversas assembleias gerais, participaram mais de um representante da mesma entidade, titular e suplente, tendo sido contabilizado apenas um dos representantes presentes de cada entidade para o cálculo dos percentuais.

Assim, as análises realizadas de 2001 até 2012 tiveram por base o que determina o art. 5º do Regimento Interno de 2001 do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe, que não deixava claro o número exato de membros do comitê, pois estabelece apenas as entidades que representam cada um dos três segmentos. Contudo, foi feita a soma das entidades citadas no artigo chegando ao total de 47 entidades representadas, distribuídas em: 18 (dezoito) representando os usuários da água, 18 (dezoito) representando a sociedade civil e 11 (onze) representando órgãos e entidades governamentais.

Já as assembleias gerais realizadas a partir de 2012 foram analisadas seguindo as determinações do novo Regimento Interno do Comitê, que estabelece que ele será integrado por 45 entidades, distribuídas da seguinte maneira: 18 (dezoito) representando os usuários da água, 18 (dezoito) representando a sociedade civil e 9 (nove) representando órgãos e entidades governamentais.

Foram estabelecidos os critérios de avaliação para a participação, representados pelos seguintes percentuais:

Tabela 1 – Critérios de avaliação

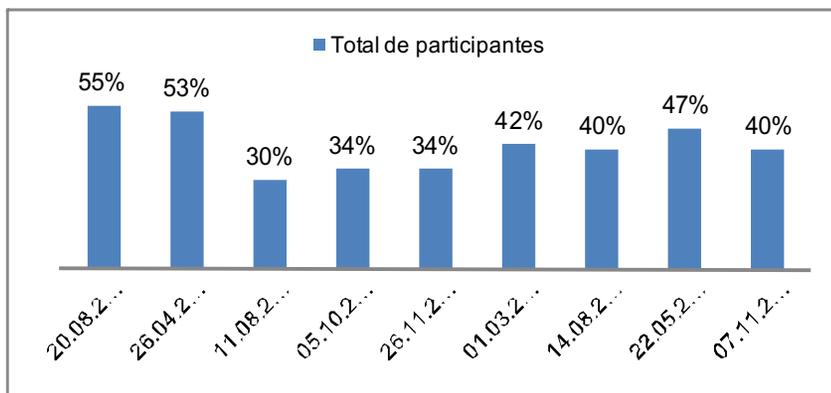
Ótimo	Acima de 70%
Bom	51% a 69%
Razoável	50%
Ruim	21% a 49%
Péssimo	Abaixo de 20%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para obtenção dos resultados, foi realizada uma operação matemática simples: o número de presentes foi comparado ao número de componentes do segmento analisado, que representava 100%.

Assim, após análise dos documentos, apurou-se o nível de participação geral dos três segmentos, conforme demonstrado no Gráfico 1, na sequência.

Gráfico 1 – Percentual geral de participação dos segmentos representados no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe

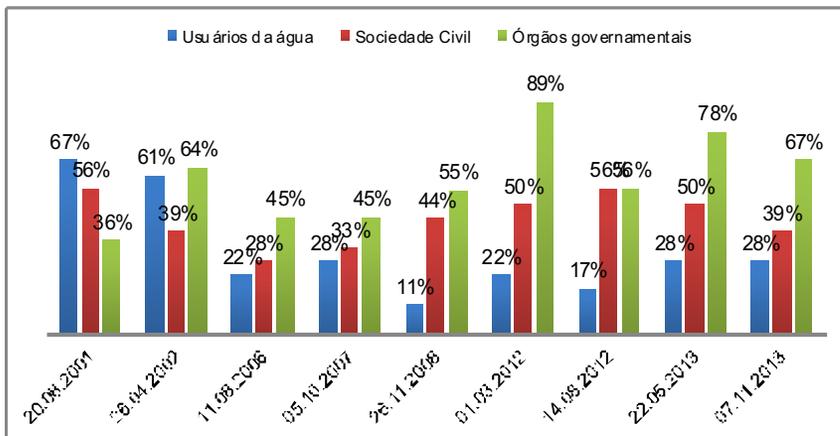


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados coletados.

Constatou-se um nível *baixo* de comparecimento dos segmentos nas assembleias desse comitê do Rio do Peixe, sendo que apenas nas duas primeiras assembleias registrou-se a participação de mais da metade dos representantes (nível *razoável*). Todavia, ressalta-se que, em nenhuma das assembleias gerais realizadas, chegou-se ao nível *péssimo*.

De forma mais específica, foi analisada a participação de cada um dos segmentos que integram o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe, separadamente, conforme o Gráfico 2 que segue.

Gráfico 2 – Percentual específico de participação de cada um dos segmentos que compõem o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados coletados.

Foram apurados níveis insatisfatórios de participação dos dois principais segmentos representados no comitê, ou seja, sociedade civil e usuários da água. Principalmente o segmento dos usuários da água que, por duas vezes atingiu o nível *péssimo* de comparecimento, nas assembleias gerais do dia 26/11/2008 e 14/8/2012. Em apenas duas vezes, atingiu o nível *bom* de participação e, nas demais ocasiões, manteve-se no nível *ruim*, tendo a média de participação de 31%.

Por fim, comprova-se a falta de amadurecimento social para a gestão participativa, principal limitação já apontada por Rodrigues e Magalhães. Além de alguns obstáculos listados por Hampton: falta de informação, de interesse e de sensibilidade para com a realidade de escassez dos recursos hídricos, também destacamos o que já menciona Dexheimer que é a deficiência da cultura democrática no Brasil, estando a sociedade pouco mobilizada ao exercício da democracia.

Considerações finais

A forma como os recursos ambientais são vistos pela sociedade sofreu variações com o passar do tempo, e o ordenamento jurídico brasileiro espelha o movimento dessas transformações. Pode-se afirmar, no entanto,

que visão da sociedade mais voltada à problemática da realidade – má-utilização dos recursos hídricos – é recente, de tal forma que ainda não foi totalmente assimilada a importância de sua participação concreta nas tomadas de decisão a respeito desse recurso essencial à vida e ao desenvolvimento também das atividades humanas.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe tem presente, na sua composição, os três segmentos que a lei determina, nas proporções de 40% (quarenta por cento) de representantes de usuários da água, 40% (quarenta por cento) de representante da sociedade civil e 20% (vinte por cento) de representantes de órgãos e entidades governamentais, evidenciando a instituição da democracia participativa.

A pesquisa documental demonstrou que há participação de cada um dos três segmentos na composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe. Constatou, no entanto, que a participação não é constante em dois dos segmentos: sociedade civil e usuários, considerando que apenas nas duas primeiras assembleias gerais realizadas compareceram mais de 50% (cinquenta por cento) dos participantes, sendo razoável, no mínimo, a participação de metade dos representantes.

De forma específica a cada segmento, ficou demonstrado que a maior presença ocorreu por parte dos órgãos governamentais que, na maioria das assembleias gerais, compareceram com percentual de 55% (cinquenta e cinco por cento) de seus representantes, configurando, conforme escala valorativa definida para a pesquisa, uma boa participação.

Quanto aos representantes da sociedade civil, denota-se que o percentual máximo de presença foi de 56% (cinquenta e seis por cento) e que ocorreu em apenas duas assembleias gerais; em outras duas, atuaram 50% (cinquenta por cento) dos representantes – nível *razoável*, porém, nas demais o nível de participação foi *ruim*, registrando a presença mínima de 28% (vinte e oito por cento). Além disso, se constatou que os representantes dos usuários da água, apesar de nas duas primeiras assembleias gerais comparecido em número *bom*, 67% (sessenta e sete por cento) e 61% (sessenta e um por cento), respectivamente, tiveram, em média, um nível *abaixo* de 29% (vinte e nove por cento) em todas as demais assembleias gerais, registrando, em duas ocasiões, níveis *péssimos* de participação.

Por fim, a presente pesquisa comprovou que a participação dos três segmentos do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio do Peixe existe, mas

tem baixa adesão, sendo que principalmente os segmentos representantes dos usuários da água e da sociedade civil deixam a desejar no percentual de participação, considerando que se espera um maior comprometimento dessas entidades para representar os interesses do segmento pelo qual atuam.

Os usuários da água são o segmento que tem menor participação nas assembleias gerais do comitê, e esse segmento representa o interesse de uma categoria diretamente ligada (e em grande parte) à maior destinação dos recursos hídricos, sem contar que esse segmento, juntamente com o segmento sociedade civil, representa a inovação constitucional quanto à democracia participativa.

Com este estudo, é possível também prospectar que os comitês precisam ser fortalecidos, sendo necessário criar mecanismos de incentivo para os representantes dos segmentos menos participativos (presentes), para que possam se fazer mais presentes nas assembleias gerais e, assim, que seja possível atingir os objetivos para os quais os comitês foram criados, que é de ser um “parlamento das águas”, mas, para isso, precisa primeiramente da participação de seus membros.

Diante da gravidade dos problemas hídricos vividos pela sociedade brasileira, verifica-se a necessidade de uma conscientização social mais efetiva, de modo que toda a sociedade sinta-se devidamente responsável pela gestão quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos que o nosso país ainda dispõe, participando efetivamente dos espaços disponíveis e fazendo valer a construção pelo debate.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ARAÚJO, Nathália Cristine. Comitê e Agência de Bacia do Rio Araguari: análise dos instrumentos de gestão. In: MAURO, Cláudio Antonio di; ROSOLEN, Vânia; FERREIRA, Vanderlei de Oliveira (Org.). *Planejamento e gestão de recursos hídricos: exemplos mineiros*. Uberlândia: Assis, 2012.

AYALA, Patryck de Araújo; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Persona, 2011.

BRAGA, Benedito. Gestão de recursos hídricos: exemplos mineiros. In: MAURO, Cláudio Antonio di; ROSOLEN, Vânia; FERREIRA, Vanderlei de Oliveira (Org.). *Planejamento e gestão de recursos hídricos: exemplos mineiros*. Uberlândia: Assis, 2012. p. 9-10.

BRASIL. *Conselho Nacional de Recursos Hídricos*. Resolução 5, de 10 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14>. Acesso em: 9 dez. 2014.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 maio 2014.

_____. Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.HTM>. Acesso em: 30 abr. 2014.

_____. Lei 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 abr. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm>. Acesso em: 10 nov. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

COMITÊ RIO DO PEIXE. Joaçaba, SC, 2001. Disponível em: <<http://www.aguas.sc.gov.br/comite-rio-do-peixe>>. Acesso em: 1º dez. 2014.

DANTAS, Fabiana Santos. Gerenciamento de recursos hídricos: uma análise crítica da Lei 9.433/1997. In: KRELL, Andreas Joachin (Org.). MAIA, Alexandre da (Coord.). *A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DEXHEIMER, Marcus Alexander. Participação Popular e Política Ambiental Urbana. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). *Direito Ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 421-443.

GARRIDO, Raymundo José dos Santos. *Água*, uma preocupação mundial. *Revista Centro de Estudos Jurídicos*, Brasília, n. 12, p. 11, set./dez. 2000.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

KLOSKE, Izabel Maria Antunes; FRANCO, Ninon Machado de Faria Leme. Bacias, comitês e consórcios intermunicipais: a gota-d'água para o novo planejamento ambiental. In: ROCCO, Rogério; COUTINHO, Ronaldo (Org.). *O Direito Ambiental das cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2009. p. 173-194.

LANNA, Antonio Eduardo. *Notas de aulas ao curso Economia dos Recursos Hídricos e do Ambiente*. Porto Alegre, 1997.

_____. Sistemas de gestão de recursos hídricos. *Ciência & Ambiente*, Santa Maria: UFSM, Santa Maria, n. 21, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MAGALHÃES JÚNIOR, Antônio Pereira. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

MARCO, Ben Hur de; TREVISOL, Joviles Vitório. *O meio ambiente nos Municípios de Santa Catarina: panorama das condições ambientais locais e dos instrumentos de gestão*. Joaçaba: Ed. da Unoesc, 2007. p. 47.

MASSOCHINI, Leoni. Gestão participativa no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari (MG). In: MAURO, Cláudio Antonio di; ROSOLEN, Vânia; FERREIRA, Vanderlei de Oliveira (Org.). *Planejamento e gestão de recursos hídricos: exemplos mineiros*. Uberlândia: Assis, 2012.

MENCIO, Mariana. Licenciamento e gestão democrática. In: BEZNOS, Clovis; CAMMAROSANO, Márcio (Coord.). *Direito Ambiental e Urbanístico*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 139-167.

_____. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MENEZES, Ricardo Marcelo de. *A gestão municipal dos recursos hídricos: os desafios do gerenciamento participativo dos Comitês de Bacia Hidrográfica*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – UCS, Caxias do Sul, 2006.

PAIVA, Doralice Pedroso de; ZAGO, Sady (Org.). *Rio do Peixe: atlas da bacia hidrográfica*. Joaçaba: Ed. da Unoesc, 2008.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. O Princípio da Participação Popular. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). *Direito Ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 411-419.

SANTA CATARINA. Lei 9.748, de 30 de novembro de 1994. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, 30 nov. 1994. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao#>. Acesso em: 10 nov. 2014.

SHIMIZU, Wilson Akira. O papel dos comitês na gestão da água. In: MAURO, Cláudio Antonio di; ROSOLEN, Vânia; FERREIRA, Vanderlei de Oliveira (Org.). *Planejamento e gestão de recursos hídricos: exemplos mineiros*. Uberlândia: Assis, 2012.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Fernando Quadros da. A gestão dos recursos hídricos após a lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). *Direito Administrativo e meio ambiente*. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia*. Trad. de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.