

XI SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE

GESTÃO PARTICIPATIVA NO ESTADO DO MARANHÃO - CRIAÇÃO DO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO MUNIM

LEITE, A.A.L. ¹ ; FELFILI, C.C. ²; AZULAY, R.R.G. ³ & SILVA, L.M.R. ⁴

RESUMO – O novo arranjo político-institucional para a gestão dos recursos hídricos aborda a criação de comitês de bacias hidrográficas, associações de usuários e agências de bacia, amparados por conselhos estaduais e federais de recursos hídricos. Apesar dos desencontros no processo de formação dos comitês de bacia hidrográfica, no Estado do Maranhão, observa-se um destaque no processo de mobilização para formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Munim, fazendo com que este esteja em vistas de homologação. Nessa perspectiva, o presente trabalho aborda inicialmente uma breve caracterização da bacia hidrográfica do Rio Munim, posteriormente trata do processo de reforma da gestão de recursos hídricos que vem sendo desenvolvido no Estado do Maranhão e finalmente será discutida a colaboração entre agentes estatais e atores da sociedade civil em um caso específico de gestão pública participativa: a criação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Munim. Conclui-se que a gestão participativa representa um mecanismo fundamental para implementação dos instrumentos de gestão da Política de Recursos Hídricos e para o fortalecimento dos Comitês de Bacia hidrográfica.

Palavras-Chave: Comitê de Bacia Hidrográfica e gestão participativa.

PARTICIPATORY MANAGEMENT IN THE STATE OF MARANHÃO

ABSTRACT— The new political-institutional arrangement for water management addresses the creation of river basin committees, agencies and users ' associations, basin councils supported by State and federal water resources. Despite setbacks in the process of formation of river basin committees, in the State of Maranhão, there has been a highlight in the process of mobilization for formation of Committee of Munim river basin, causing this approval is being seen. From this perspective, this work covers initially a brief characterization of Munim River basin, subsequently deals with the process of reform of water resources management that has been developed in the State of Maranhão and finally will be discussed the collaboration between State agents and civil society actors in a specific case of participatory public management: the creation of Committee of Munim river basin. The participative management represents a fundamental mechanism for the implementation of management water resources and the strengthening of river basin committees.

Keywords: River Basin Committee and participatory management

1) Supervisão de Outorga, Cobrança e Fiscalização.SEMA/MA.Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão - SEMA
End.: Rua Búzios, Qd. 35, Lote 18 - Calhau. São Luís, MA. 65 071-700. alleite@sema.ma.gov.br

2) Supervisão de Planejamento e Gestão.SEMA/MA.Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão - SEMA
End.: Rua Búzios, Qd. 35, Lote 18 - Calhau. São Luís, MA. 65 071-700. cfcunha@sema.ma.gov.br

3)Supervisão de Gestão Participativa.SEMA/MA. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão - SEMA
End.: Rua Búzios, Qd. 35, Lote 18 - Calhau. São Luís, MA. 65 071-700. rrazulay@sema.ma.gov.br

4)Superintendente de Recursos Hídricos.SEMA/MA. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão - SEMA
End.: Rua Búzios, Qd. 35, Lote 18 - Calhau. São Luís, MA. 65 071-700. lmsilva@sema.ma.gov.br

1. INTRODUÇÃO

O novo arranjo político-institucional para a gestão dos recursos hídricos teve início com a promulgação da Lei 9.433/97, conhecida como a Lei das águas, que estabelece a bacia hidrográfica como a unidade territorial de planejamento e gestão dos recursos hídricos, bem como a atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aborda a criação de comitês de bacias hidrográficas, associações de usuários e agências de bacia, amparados por conselhos estaduais e federais de recursos hídricos. A Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Maranhão, homologada pela Lei 8.149/2004 segue a mesma estruturação de gestão. Essa nova estrutura tem como objetivo promover novas práticas de utilização das águas sob fundamentos, diretrizes e instrumentos inovadores de gestão de recursos hídricos, com vistas à promoção de uma política pública que respeite as especificidades sociais, econômicas e ambientais de cada bacia hidrográfica.

Conduzido pelo poder público e pela sociedade civil, no Estado do Maranhão, a Bacia Hidrográfica do Rio Munim lidera uma série de ações desse processo de renovação, através de um amplo programa de comunicação e mobilização social, visando o planejamento e a gestão de seus recursos hídricos. Estas ações envolveram prefeituras, usuários públicos e privados, além de representantes da sociedade civil organizada. A complexidade do novo sistema de gestão das águas exige grandes esforços de todos os segmentos envolvidos, uma vez que a Política de Recursos Hídricos preconiza um modelo de gestão descentralizada e participativa.

Nesse sentido, este trabalho é o resultado do interesse em conhecer e analisar o novo modelo de gerenciamento dos recursos hídricos, proposto pela Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, com foco na gestão descentralizada e participativa, focando as atividades desenvolvidas na bacia hidrográfica do Rio Munim.

Nessa perspectiva, o presente trabalho aborda inicialmente uma breve caracterização da Bacia Hidrográfica do Rio Munim, posteriormente trata do processo de reforma da gestão de recursos hídricos que vem sendo desenvolvido no Estado do Maranhão e finalmente será discutida a colaboração entre agentes estatais e atores da sociedade civil em um caso específico de gestão pública participativa: a criação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Munim.

2. MARANHÃO EM DESTAQUE

2.1.1 Caracterização da Bacia do Rio Munim

A bacia hidrográfica do rio Munim possui uma área de 15.918,04 km², correspondendo a 4,79% da área do Estado (Figura 01). O rio Munim, curso principal desta bacia, percorre aproximadamente 320 km. A bacia tem como principais afluentes os rios Iguará, Paulica, riacho Mocambo, riacho Raiz, riacho da Cruz, riacho São Gonçalo Preto, riacho Pirangi, Una e riacho da Mata. Fazem parte desta bacia 27 municípios. Esta bacia possui população total de 320.001 habitantes, representando 4,9% da população do Maranhão (IBGE, 2010).



Figura 1 –Bacia Hidrográfica do Rio Munim, NUGEO/2011.

2.2. Processo de reforma da gestão de recursos hídricos no Estado do Maranhão.

Desde a década de 70 observa-se discussões acerca da gestão dos recursos hídricos no estado do Maranhão, motivada principalmente pela possibilidade de instalação de grandes complexos industriais. Com a concretização desses empreendimentos a discussão se acirrou, na década de 80.

Se por um lado a sociedade civil se articulou nas discussões, principalmente na década de 90, com forte movimento de mobilização para criação de comitês de bacias, destacando o comitê do rio Muni, por outro, o Governo do Estado do Maranhão, acompanhando e participando das discussões, iniciou a legitimação da gestão de recursos hídricos com a Política Estadual de Recursos Hídricos, por meio da Lei 7.052/1997. Nesse período, o órgão gestor de recursos hídricos era representado por uma Sub-Gerência de Meio Ambiente, contando apenas com aproximadamente dez servidores e condições precárias de trabalho. Após a criação da Agência Nacional de Águas em 2000, pela lei nº9.984 para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, várias iniciativas foram desenvolvidas com esse objetivo, concluindo-se pela necessidade da revogação da Lei nº 7.052/1997, devido a itens incompatíveis com a lei federal e com a Constituição do Brasil. Somente em 2004 foi homologada a lei nº8.149, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema de gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos e dá outras providências.

A partir de 2004 iniciou-se o processo de implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, dando ênfase à formação e funcionamento do Conselho Estadual de Recursos Hídricos-CONERH, visando a criação dos Comitês de Bacia como forma de atender efetivamente a participação e descentralização da gestão dos recursos hídricos, como preconizado na legislação federal e estadual. Dessas iniciativas, o Governo do Estado do Maranhão homologou dois decretos, o Decreto nº 21.821, que regulamenta o CONERH e dá outras providências em 2005 e o Decreto nº 23.171, que altera dispositivos do Decreto nº. 21.821, em 2007.

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH/MA, no uso de suas atribuições no ano de 2006 aprovou quatro resoluções, a saber, Resolução nº 001/2006 sobre o Regimento Interno; a Resolução Nº002/2006 instituindo o Grupo de Trabalho para a elaboração de propostas de criação de Câmaras Técnicas Permanentes e Provisórias; a Resolução Nº 003/2006 instituindo a Câmara Técnica de Assuntos Institucionais e Plano Estadual de Recursos Hídricos e a Resolução Nº. 004/2006 regulamentando a instalação de Comitês de Bacias Hidrográficas no Estado do Maranhão.

No período de 2006 a 2008 várias iniciativas de mobilização foram realizadas em vários municípios do estado, motivadas tanto pela sociedade civil como pelo Governo do Estado, sendo que os representantes da sociedade civil referentes à Bacia Hidrográfica do Munim, Mearim e Itapecuru sempre se destacaram no processo de mobilização. Em 2007, o Governo do Estado do Maranhão deu um aporte técnico à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Naturais, órgão gestor dos recursos hídricos no Estado do Maranhão, por meio de concurso público.

No período de 2007 a 2010 o CONERH, ficou impossibilitado de dar prosseguimento as suas atividades, o que causou um atraso no andamento do processo de criação dos comitês.

Observa-se que algumas das iniciativas de avançar na gestão de recursos hídricos não obtiveram o êxito esperado, demonstrando que os conflitos de interesses ratificam a necessidade de articulação interinstitucional para a adoção de política de gestão integrada de recursos hídricos.

Nesse contexto, o Governo do Estado do Maranhão em 2011 entendendo a necessidade de fortalecimento institucional e legal, com o objetivo de integração das Políticas de Meio Ambiente e Recursos Hídricos viabilizou para a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Naturais-SEMA/MA uma sede nova e um novo organograma. Como resultado desses esforços, na Superintendência de Recursos Hídricos, além das duas supervisões existentes, a de Outorga, Cobrança e Fiscalização e a de Gestão e Planejamento, foi incluída a Supervisão de Gestão Participativa, que tem como principal competência o apoio a criação e fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica no Estado do Maranhão e estímulo a gestão participativa de recursos hídricos.

Além disso, em 2011 a SEMA, otimizou esforços juntamente com a sociedade civil para sediar o Encontro Nacional de Comitês de bacias Hidrográficas/ENCOB, constituir novamente o Conselho Estadual de Recursos Hídricos/CONERH e regulamentar a Política Estadual de Recursos Hídricos. Nesse sentido, pode-se observar o êxito nas três ações.

O ENCOB obteve uma participação efetiva de mais de mil e duzentos participantes de todos os estados brasileiros e oitocentos maranhenses representantes de todas as bacias hidrográficas do estado, contando com grande participação principalmente das três esferas do poder público e da sociedade civil e uma participação quantitativa mais modesta dos usuários. Segundo dados levantados nas oficinas, a maior motivação de participação no encontro, foi a de aprender e

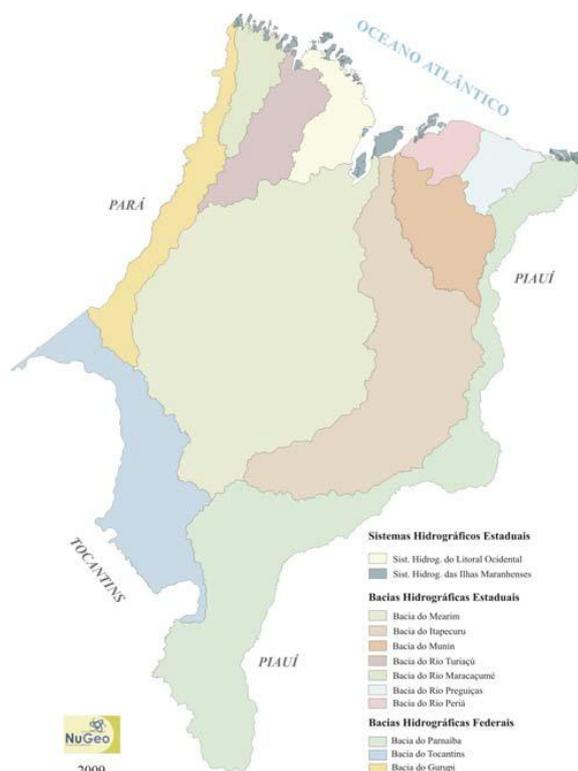
contribuir para formação dos comitês de bacias no estado do Maranhão, o que tem sido demonstrado na prática, com as manifestações pós ENCOB.

O CONERH foi empossado por meio de decreto nº 27.315/2011, e já deu seus primeiros frutos com a homologação de duas resoluções. A Resolução nº 001/2012 que estabelece seu regimento interno e a resolução nº 002/2012, que regulamenta a criação dos Comitês de Bacia no Maranhão.

Quanto à regulamentação da Política Estadual de Recursos Hídricos, lei nº 8.149/2004, a SEMA coordenou uma equipe multidisciplinar e interinstitucional para elaboração de duas minutas de decreto, uma para gestão das águas superficiais e outra para águas subterrâneas, na qual o envolvimento dos cidadãos nos trabalhos de gestão de recursos hídricos foi atendido impossibilitando qualquer iniciativa centralizada ou apenas governamental.

Estes documentos foram homologados por meio de decretos estaduais. Em novembro de 2011, foi o decreto nº 27.845, que trata de água superficial e em janeiro de 2012 foi o decreto nº 28.008, que trata de água subterrânea.

Observam-se alguns avanços nos dois decretos. O grande avanço estabelecido no decreto nº 27.845/2011 foi à divisão hidrográfica do Estado do Maranhão, formalizando o estudo realizado pela Universidade Estadual do Maranhão, por meio do Núcleo de Geoprocessamento-NUGEO. De acordo com o Estudo NUGEO/2011, o Maranhão possui 3 Bacias Hidrográficas de domínio Federal: Parnaíba, Tocantins e Gurupi; 7 Bacias de domínio Estadual: Preguiças, Peria, Munim, Itapecuru, Mearim, Turiaçu, Maracaçumé, e 2 Sistemas Hidrográficos: do Litoral Ocidental e das Ilhas Maranhenses (Figura 02).



Quanto ao decreto nº 28.008/2012, a principal conquista foi contemplar áreas de proteção do recurso hídrico subterrâneo.

Somado a esses fatos, a mobilização para formação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Munim está a todo vapor, o que iremos abordar no próximo item deste trabalho.

Tais registros refletem os avanços da Política Estadual de Recursos Hídricos no Estado do Maranhão, contemplando mecanismos institucionais aperfeiçoados, arcabouço legal e técnico de uma gestão racional e compartilhada dos recursos hídricos.

2.3 Gestão pública participativa: a criação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Munim.

O fato da interrupção das atividades do CONERH-MA, por decisão judicial, conseqüentemente derrocou todos os atos legais referentes à posse e as atividades do mesmo, principalmente ao processo de formação dos comitês de bacias hidrográficas. Nesse sentido, Gutiérrez (2006) já discutia sobre a burocratização da gestão pública, se é inevitável, necessária ou desejável. Nesse trabalho ressaltou-se que se por um lado, a burocratização, entendida como o isolamento das agências estatais encarregadas de definir e implementar políticas, pode ser um meio necessário para a formulação e execução eficiente de decisões públicas, por outro modernos defensores da formulação participativa de políticas públicas argumentam que o único modo de acabar com a influência dessas práticas na execução de políticas públicas é mediante a participação aberta e formal de todos os interessados. Argumentam também que somente um processo de elaboração de políticas públicas que incorpore esses últimos conseguirá neutralizar ou acomodar os conflitos de interesses que eventualmente poderiam dificultar o êxito de qualquer política.

Corroborando com essas discussões, a experiência do Estado do Maranhão nos mostra quão importante são a existência de procedimentos formais (leis, decretos, resoluções) e o estabelecimento de práticas comuns (diretoria provisória, reuniões ordinárias, colaboração multidisciplinar e interinstitucional) para afiançar a colaboração Estado–sociedade.

Atualmente, está em atuação o pró-comitê do Rio Munim. Os esforços para a Criação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Munim teve início em fevereiro de 2001, no município de Nina Rodrigues. O ano de 2001 foi muito produtivo no que se refere ao processo de formação desse comitê, com a participação dos atores envolvidos no III Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas, realizado em Belo Horizonte-MG, bem como da fundação e instalação da União de Prefeitos Pró-Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Munim – UNIBACIAMUNIM.

No período que se segue à formação da UNIBACIAMUNIM, foram realizadas diversas ações de mobilização e capacitação em municípios como Aldeias Altas, Axixá, Vargem Grande e Anapurus, reuniões com prefeitos, promotoria pública e tantas outras instituições governamentais e não governamentais, até que em 2006 deu-se entrada na SEMA da Proposta de Criação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Munim.

Como em seguida houve a paralização das atividades do CONERH, somente em 2011 motivados pelas discussões do XIII ENCOB e da nova estrutura funcional da SEMA o processo retomou o trâmite de análise. O trâmite será a análise técnica da Superintendência de Recursos Hídricos, por meio da Supervisão de Gestão Participativa, seguindo da análise do CONERH-MA e homologação por meio de decreto do Governo do Estado.

O sucesso do comitê, dependerá, em última instância, do aval político de secretários, legisladores e governadores para avançar na implementação da reforma estadual, do cumprimento da Política de Recursos Hídricos, bem como do suporte técnico e da sua sustentabilidade financeira e política, com a implementação da cobrança e do Fundo de Recursos Hídricos - FERH –MA.

O engajamento dos usuários, por sua vez, também é fundamental, pois serão eles que, com o pagamento pelo uso da água, sustentarão o novo modelo de gestão.

Uma característica relevante do pró-comitê do rio Munim, assim como do Mearim e do Itapecuru remete ao alto nível de participação do poder público municipal, de organizações da sociedade civil e de usuários de águas, desde as primeiras articulações até a formalização do processo solicitando a criação do comitê. Ressalta-se que é um caso interessante para avaliar o alcance e o potencial da participação da sociedade civil e usuários de águas na gestão de políticas públicas, um dos pilares do novo modelo de gestão.

Esse caminho percorrido até aqui pelo pró-comitê do Munim constitui um sucesso em si mesmo. O desafio agora é implementar os instrumentos de gestão e funcionar segundo os objetivos declarados.

3. CONCLUSÃO

A gestão participativa, com atuação dos três segmentos, poder público, usuários de água e sociedade civil organizada, é fundamental para a implementação dos instrumentos de gestão e fortalecimento dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Estado do Maranhão.

O processo de criação de Comitês de Bacia Hidrográfica consegue avançar de maneira significativa quando o Conselho Estadual de Recursos Hídricos se torna atuante.

A consolidação de normativos da Política, como decretos e resoluções de regulamentação da lei de recursos Hídricos no Estado do Maranhão exercem importante papel no processo de criação e fortalecimento de Comitês de Bacia Hidrográfica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Lei Da Política Nacional De Recursos Hídricos*. Instituí a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e dá outras providências. 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 nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/CobrancaUso>. Acesso em: 10 de março. 2012.

BRASIL. Lei Nº 9.984, de 17 de Julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas-ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 10 de março de 2012.

GUTIÉRREZ, Ricardo A. (2006). Comitê Gravataí: Gestão Participativa da Água no Rio Grande do Sul. *Lua Nova*, São Paulo, 69: 79-213.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*. 2010.

MARANHÃO. *Lei da Política Estadual de Recursos Hídricos*. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Lei nº 8.149 de 15 de junho de 2004.

MARANHÃO. *Decreto Nº27.845 de 18 de novembro de 2011*. (Publicado no DOE, de 18 de novembro de 2011). Regulamenta a Lei 8.149 de 15 de Junho de 2004 que institui a política estadual de recursos hídricos, o Sistema de gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, com relação às águas superficiais.

MARANHÃO. *Decreto Nº28.008 de 30 de janeiro de 2012*. (Publicado no DOE, de 30 de janeiro de 2012). Regulamenta a Lei 8.149 de 15 de Junho de 2004 que institui a política estadual de recursos hídricos, o Sistema de gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, com relação às águas subterrâneas.

NUGEO - Núcleo Geoambiental. *Bacias hidrográficas – Subsídios para o Planejamento e a Gestão Territorial*. Agosto de 2011.