



## **GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS: BREVE INTRODUÇÃO À REVISÃO DA LITERATURA**

João Paulo Moraes Rabelo<sup>1</sup>  
Marcela Furtado Calixto<sup>2</sup>  
Isabela Cristina da Silva Leite<sup>3</sup>  
Paulo Augusto Zaitune Pamplim<sup>4</sup>

### **Grupo 3 – Saúde, Ambiente e Sociedade**

#### **Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo promover uma breve revisão da literatura acerca da gestão participativa dos recursos hídricos no Brasil. Com base na pesquisa qualitativa, por meio de uma revisão sistemática da literatura e da legislação a respeito, serão abordados os principais fundamentos, instrumentos e diretrizes da gestão participativa no setor.

**Palavras-chave:** recursos hídricos; gestão participativa; descentralização

## **I**NTRODUÇÃO

O modelo de gestão hídrica sofreu modificações ao longo dos tempos no país, na medida em que com a redemocratização ocasionou uma forte tendência à descentralização dos serviços públicos. Atualmente, o modelo de gestão hídrica vigente no Brasil, descentralizado e com participação popular, é amparado legislativamente pela Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) e também pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) de 1997 (BRASIL, 1997). Com o suporte dessas diretrizes, foram criados instrumentos que estabeleceram critérios mais específicos para a gestão participativa, a fim de contribuir para a preservação dos recursos hídricos.

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Alfenas – MG, joao.rabelo@sou.unifal-mg.edu.br.

<sup>2</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Alfenas – MG, marcela.calixto@sou.unifal-mg.edu.br.

<sup>3</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Alfenas – MG, isabela.leite@sou.unifal-mg.edu.br.

<sup>4</sup> Docente no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Alfenas – MG, paulo.pamplim@unifal-mg.edu.br.

Nesse cenário, entre os instrumentos para a potencialização da preservação dos recursos hídricos, a gestão participativa exerce um papel de suma importância na tomada de decisão em relação aos aspectos bióticos e abióticos das águas brasileiras. Isso porque ambos os fatores são essenciais para a preservação dos recursos e variam de acordo com inúmeros fatores, dentre eles a comunidade que o cerca.

Por meio da pesquisa qualitativa, apoiada na revisão sistemática da literatura, que, para Sampaio e Mancini (2002) faz-se útil para nortear o desenvolvimento de projetos, apontar novos rumos para futuras investigações e identificar os métodos de pesquisa utilizados sob determinado assunto, o presente artigo tem como objetivo promover uma breve revisão da literatura acerca da gestão participativa como modelo de gestão hídrica. Tal abordagem é essencial para abordar não só a sua efetivação, mas também os novos rumos, investigações e métodos para avaliar os principais desafios para a efetivação da gestão participativa e seus impactos no setor.

Para a realização dos estudos foram realizadas pesquisas direcionadas ao assunto, bem como legislação, com base na bibliografia específica que aborda o tema em questão e, ainda, foi realizada uma análise de dados disponíveis no site da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Para tanto, o trabalho se encontra estruturado em duas vertentes principais: as bases da gestão participativa e sua interrelação com os recursos hídricos. Com efeito, os resultados apuraram um crescimento dos instrumentos para a efetivação da participação social, mas a sua natureza embrionária, que, para além de incentivos depende de novos e aprofundados estudos para avaliar a sua efetividade, ou seja, se há a efetiva participação social e seu impacto na gestão dos recursos hídricos.

## **D** ESENVOLVIMENTO

### **Gestão participativa no Brasil e os recursos hídricos**

A concepção de gestão participativa está apoiada na compreensão da inversão da ordem das categorias Estado-sociedade e capital-trabalho, para sociedade-Estado e trabalho-capital, com a finalidade de sinalizar a ênfase na concepção da sociedade como

Realização



Apoio





protagonista nessas relações (TENÓRIO, 2005). Essa nova colocação se baseia nos princípios que levariam, ainda que de uma forma sui generis, à realização da noção da cidadania deliberativa, que emergiria do entendimento de que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Na proposta de Habermas (1997) a cidadania deliberativa está diretamente relacionada à ideia de participação. Assim, a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. A realização desses princípios passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade, até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (cf. TENÓRIO & ROZENBERG, 1997, p. 103).

Nessa linha de raciocínio, ao revisitar a concepção de gestão social, Tenório (2005) explica que se trata de um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes, ou seja, representa uma dinâmica intersubjetiva, que pressupõe, em espaços públicos e privados, o exercício da cidadania. Por se tratar ainda de uma corrente embrionária, mesmo que em processo de crescimento, há ainda uma fluidez no que concerne à definição precisa acerca de determinado evento ou experiência poder ou não ser classificado como gestão social (PINHO & SANTOS, 2015; TENÓRIO, 2010). Entretanto, partindo da concepção de que há linhas mestras que a definem ou pelo menos a caracterizam em termos de direcionamentos gerais, é possível analisar-se, ainda que com limites, experiências e iniciativas concretas que procuram, pelo menos em alguma medida, realizar alguns daqueles ideais – mesmo que a denominação específica de gestão social não intitule tal programa ou ação.

Neste cenário, o retorno do conceito de gestão participativa às discussões ambientais no país, conforme demonstra Jacobi (2007), está relacionado com uma mudança na matriz sócio-política nacional. Partimos de um sistema verticalizado e hierarquizado para um sistema linear, no qual as tomadas de decisões são realizadas no mesmo plano, desconstruindo as hierarquias imposta pelo sistema ao longo dos anos.

Realização

Apoio



A gestão participativa é um processo fundamental para a tomada de decisão em um sistema democrático. A promoção desta metodologia ainda é um desafio para as organizações que buscam promovê-la. É comum ver a associação da gestão participativa com as questões relacionadas à água, contudo, esta estratégia pode ser promovida em diferentes ocasiões para uma tomada de decisão consciente e equitativa. A gestão participativa não é um processo novo ou moderno, diferentemente da maioria das metodologias propostas pelas legislações ambientais brasileiras, que surgiram na década de 1970. Essa estratégia é praticada por inúmeros grupos anteriores à nossa atual sociedade (ANA, 2016). No Brasil, essa modalidade de gestão retornou aos espaços públicos de debate durante o processo de redemocratização do país na década de 1970. A ANA incentiva a gestão participativa no setor, tanto que estabeleceu que os

(...) processos de diálogo que procuram incluir todos os setores e grupos que estão envolvidos em uma questão, seja para compartilhar conhecimentos sobre um tema, seja para a identificação coletiva de desafios, seja para planejar ações e tomar decisões coletivamente (ANA, 2016, p. 4).

Conforme demonstra Jacobi (2007), a atual legislação ambiental brasileira, e principalmente a que é direcionada aos recursos hídricos, propõe a participação de diferentes atores nas tomadas de decisões. Os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) são espaços responsáveis pela promoção desta estratégia no país, quando relacionamos a gestão participativa com a água.

Na busca pelo atendimento de todas as demandas dos atores sem que haja dano direto ao recurso, além do poder de deliberação e consulta pública, os CBH reúnem, coletam e articulam diferentes perspectivas dos atores envolvidos no processo de utilização da água. Estes mecanismos aumentaram significativamente nos últimos anos, contudo ainda não são suficientes para que a participação social seja efetiva e igualitária em todo o território nacional.

Jacobi (2007) demonstra que, independente da região ou da quantidade de CBH, estes espaços são mal aproveitados pela sociedade. A população só faz questão de participar ou se envolver quando há um interesse comum e imediato, o que torna o trabalho do comitê complexo e árduo com relação à gestão da bacia hidrográfica. Essa

Realização



Apoio



participação, entretanto, deve ser uma construção e não apenas restrita a abordagens pontuais.

Nesse sentido, é preciso levar à compreensão de que a estratégia de gestão participativa pode ser eficiente se praticada de forma sistemática e coesa, contando com a participação da sociedade, ou seja, uma realidade que ainda não ocorre no Brasil, mas que precisa ser reavaliada e reestruturada. Com isso, cria-se uma possibilidade efetiva de democratizar o acesso a estes espaços de discussão e debate de ideias.

### **O sistema de descentralização regionalizada do Brasil e a heterogeneidade dos espaços deliberativos**

A vastidão do território brasileiro, assim como a pluralidade econômica, social, cultural e ambiental, reforça ainda mais a necessidade de uma gestão hídrica descentralizada fundamentada nos princípios da PNRH. Nessa lógica, podemos classificar o país em três regiões hídricas distintas, sendo elas Região 1 (Norte e Centro-Oeste), Região 2 (Nordeste) e a Região 3 (Sudeste e Sul).

A Região 1 possui uma grande disponibilidade hídrica (85%) e uma baixa concentração populacional. Existe na Região problemas relacionados ao saneamento básico e à saúde pública, principalmente relacionados a doenças de veiculação hídrica. Embora essa região possua uma grande disponibilidade hídrica, a implementação da PNRH ainda carece de uma efetiva revisão. Além disso, os CBH são uma barreira a ser vencida, uma vez que a maioria dos corpos hídricos regionais não estão vinculados a nenhum comitê. Do total de CBH brasileiros, apenas 16,5% estão presentes nessa Região e, para agravar ainda mais a situação, alguns não são atuantes (SUASSUNA 2004; RAMOS, 2007; OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS, 2019; TUNDISI E MATSUMURA-TUNDISI, 2020).

A Região 2 possui uma disponibilidade hídrica totalmente insatisfatória (3%), por características naturais. A concentração populacional nessa região é média, quando comparada às demais regiões. Em relação aos espaços deliberativos, eles possuem uma determinada visibilidade em questão de quantidade, contudo, ainda não são satisfatórios

Realização

Apoio

para a contemplação de todos os instrumentos da PNRH na Região, mesmo que estejam presentes na Região 23,3% dos CBH do país (SUASSUNA 2004; RAMOS, 2007; OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS, 2019; TUNDISI E MATSUMURA-TUNDISI, 2020).

Por último, a Região 3 que conta com uma disponibilidade hídrica mediana (12%), tem essa disponibilidade comprometida pela concentração populacional e pelos grandes processos de urbanização e industrialização que ocorreram nas últimas décadas. A implementação dos instrumentos da PNRH nessa Região é relativamente satisfatória, visto que todos os corpos hídricos nela presentes estão vinculados a um determinado comitê. Em relação à quantidade de comitês, a Região possui 60,2% dos CBH do país (SUASSUNA 2004; RAMOS, 2007; OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS, 2019; TUNDISI E MATSUMURA-TUNDISI, 2020).

Nesse interim, a distribuição geográfica permite identificar que no Brasil existe um cenário bastante heterogêneo em relação aos espaços deliberativos, ainda mais quando comparamos com a disponibilidade hídrica. Estes dados nos mostram que ainda há a necessidade de promoção e incentivo de uma gestão coerente dos recursos hídricos brasileiros. Outra questão a se considerar é a característica de desproporção existente entre a disponibilidade hídrica das regiões com os números de CBH atuantes. Este cenário, nos mostra a complexidade da gestão dos recursos hídricos em países continentais.

### **Desafios para a efetivação da gestão participativa dos recursos hídricos**

Com efeito, embora o processo de gestão participativa objetive a igualdade na tomada de decisão, esta metodologia ainda encontra grandes dificuldades para a questão da participação igualitária de toda a sociedade. Como supracitado, uma característica inerente da população brasileira é a participação ineficiente nesses espaços deliberativos. O Plano Nacional de Recursos Hídricos, estabelecido em 2006, demonstra que para ocorrer uma gestão participativa eficiente é necessária uma transformação na perspectiva de toda sociedade. Se isso ocorresse de forma sistemática e coerente, todo processo de gestão seria unânime a todos os atores (BRASIL, 2005).

Realização



Apoio



Apesar de toda inovação trazida pela PNRH, a lei ainda coloca o conhecimento técnico-científico sempre à frente, característica essa limitadora da participação da sociedade nos espaços deliberativos, porque conduz a uma determinada opressão do conhecimento tradicional da sociedade (JACOBI, 2007). Esse é um primeiro desafio a ser considerado. A esse respeito, Baltazar e Kapp (2016) discorrem sobre a necessidade de transformação do conhecimento empírico em técnico, para que o conhecimento tradicional da sociedade seja incluído nos processos de gestão dos recursos hídricos. É para isso que, no comitê, mesmo com toda a sua divisão administrativa, existe a previsão de duas linhas principais de trabalho, a técnico-científica e a empírica, ou seja, uma divisão que leva a uma atuação articulada. Contudo, na prática, essa articulação não tem acontecido, e o conhecimento técnico-científico sobreposto o empírico, marginalizando-o.

Outro desafio que influencia em todos os outros aspectos da gestão participativa é a questão dos modelos verticalizados e engessados, que são característicos do Brasil. A pluralidade social e geográfica do inviabiliza o desenvolvimento e aplicação de estratégias preestabelecidas. Tal característica faz com que inúmeras estratégias sejam perdidas ao longo do seu desenvolvimento.

Incentivar a participação nestes espaços é um fator fundamental no desenvolvimento e na efetividade da gestão participativa. Esse incentivo deve vir por parte dos Governos Federal, Estaduais e Municipais. Contudo, o comitê e seus atores envolvidos, com diferentes formações, devem estar preparados para receber o público. Conforme demonstra Matos e Dias (2013), ainda há muito que se avançar na obtenção de um consenso na tomada de decisão nestes espaços deliberativos.

Em suma, Jacobi (2007) aponta que a gestão participativa é extremamente complexa e deve ser incentivada pelo comitê. De acordo com o autor, a população só participa se possuir uma função definida, o que é uma problemática, uma vez que, independentemente do tamanho do CBH, não existem funções para todos. O autor aponta que de uma maneira geral, a participação da população como expectador das reuniões é primordial, além da comunicação de forma clara entre seus membros e a comunidade externa.

Realização



Apoio



## **A gestão participativa e a influência sobre os aspectos físicos e biológicos da água**

Nas discussões e debates sobre a água, dois fatores são fundamentais, a qualidade e a quantidade. Estes fatores devem ser geridos em prol do atendimento das demandas da sociedade. O equilíbrio entre os atributos químicos, físicos e biológicos da água é fundamental. Além disso, são temas de inúmeras discussões e debates nacionais e internacionais.

No Brasil, foram instituídos vários instrumentos para a gestão dos recursos hídricos e as variáveis que os envolvem. Alguns destes instrumentos articulam a questão da qualidade e da quantidade com a gestão participativa dos recursos hídricos. O enquadramento dos corpos hídricos segundo seus usos preponderantes é um exemplo; este instrumento possibilita a avaliação do corpo hídrico, para que seja possível traçar um panorama de utilização.

A gestão participativa dos recursos hídricos impacta diretamente sobre a qualidade e quantidade dos recursos. Quando direcionamos o foco aos corpos hídricos de pequeno porte, destacamos ainda mais a necessidade de uma gestão participativa eficiente, uma vez que esta é realizada por pequenos grupos sociais que vivem ao seu redor, em alguns casos possuem o rio como um meio de subsistência. Valorizar a mão de obra da comunidade local, assim como a participação da população na tomada de decisão, surge como um instrumento de fundamental importância para a água. Couto (2011, p. 9) defende a importância da gestão participativa em pequenos grupos sociais, pois

(...) a mesma auxilia em uma maior perícia no monitoramento dos recursos hídricos estudados através do fornecimento de dados empíricos que aliados aos dados científicos permitem maior apropriação dos dados pela comunidade presente numa bacia hidrográfica. Além disso, a participação ativa da comunidade favorece o aprimoramento e conscientização dos participantes sobre a temática abordada favorecendo maior adequação do uso da Terra em prol da melhoria da qualidade dos recursos hídricos.

Neste cenário, a comunidade agirá como mediadora entre os problemas e as soluções. Ela pode participar do modelo como fiscal ambiental, o que auxilia na melhoria da qualidade ambiental do local (COUTO et al., 2021). É possível identificar que é apenas

Realização



Apoio



com a estratégia de gestão participativa da água que conseguiremos atingir níveis aceitáveis de qualidade e quantidade hídrica. O monitoramento da qualidade hídrica por meio de ações participativas possibilita o estreitamento da relação sociedade e ambiente, uma vez que estabelece limites e ao mesmo tempo cria elos no contexto socioambiental (COUTO, 2011).

Sob a relação da gestão participativa e a qualidade do recurso hídrico, identifica-se que, para países com dimensões continentais, se apoiar na sociedade para a tomada de decisão é fundamental. Contando com esse apoio, o Estado pode direcionar suas ações às áreas mais degradadas e que necessitam de mais ou menos atenção. Embora grandes avanços tenham acontecido em relação aos espaços participativos nos últimos anos, ainda existem grandes obstáculos a serem vencidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente a todo conteúdo exposto, é possível identificar que a gestão participativa, embora esteja sendo utilizada há algumas décadas no país, ela ainda não é completamente eficaz e ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas, como a questão da participação popular, além de comunidades das mais variadas áreas, inclusive da comunidade academia, que, devido as características do setor, deve ser maximizada e potencializada.

Com relação aos impactos da gestão participativa dos recursos hídricos nos ambientes aquáticos e até mesmo terrestre é fato que existe uma influência, contudo, é uma área de estudo um tanto quanto inexplorada pela comunidade científica, tal fato é comprovado na dificuldade em encontrar dados atuais, públicos e precisos. Os estudos atuais se concentram, na maioria das vezes, em questões quantitativas que não avaliam os impactos da gestão social, devido a concentração da maioria dos estudos na qualidade e quantidade, mas sem avaliar os aspectos articulados da participação social, essencial em virtude da heterogeneidade das características dos recursos no país.

Em relação à atuação dos CBH na gestão dos recursos hídricos, embora exista uma evolução na instalação destes espaços deliberativos, ainda existe uma grande barreira a ser

Realização

Apoio

vencida pelo país e pela sociedade em relação a estes espaços. Para este, destacamos a necessidade de coesão no processo de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos em todo o território nacional, além do desenvolvimento de novas estratégias para a participação social em todos os setores da sociedade, inclusive a comunidade acadêmica nos processos deliberativos, haja vista o crescimento da qualidade e quantidade dos estudos sobre o setor, dada a sua essencialidade e escassez.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO – ANA. **Governança, comunicação e participação social: Introdução à Gestão Participativa**. Capacitação para gestão das águas. p. 100. 2016. Disponível em:  
[https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/123/1/Apostila\\_-\\_Introdu%C3%A7%C3%A3o\\_%C3%A0\\_Gest%C3%A3o\\_Participativa.pdf](https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/123/1/Apostila_-_Introdu%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_Gest%C3%A3o_Participativa.pdf) Acesso 24/11/2021.

BALTAZAR, A. P.; KAPP, S. Assessoria técnica com interfaces. In: **Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, 4., 2016, Porto Alegre - RS. Disponível em: <https://enanparq2016.files.wordpress.com/2016/09/s22-01-baltazar-a-kapp-s.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Plano Nacional de Recursos Hídricos. Síntese Executiva. Brasília: MMA, 2006. 135p. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/wfa/sa/Brasil%20PNRH%20-%20Síntese%20Executiva.pdf> Acesso em 24/11/2021.

COUTO, J. F. et. al. Avaliação e monitoramento participativo na gestão da qualidade da água. **Alemur**, v. 6, n. 1, p. 01-11, 2021.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JACOBI, P. Gestão Participativa das Águas. 2007. Disponível em:  
<http://arquivo.ambiente.sp.gov.br/cea/2011/12/TextoJacobi.pdf> Acesso em 25/11/2021.

JACOBI, P. R.; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. Katál**, v. 10 n. 2, p. 237-244, 2007.

MATOS, F.; DIAS, R. Governança da água e a gestão dos recursos hídricos: a formação de comitês de bacia no Brasil. **DELOS-Desarrollo Sostenible**, v. 6, n. 17, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS. Comitês de Bacias Hidrográficas do Brasil. 2019. Disponível em: <https://observatoriodasaguas.org/wp-content/uploads/sites/5/2019/12/Comit%C3%AAs-de-Bacias.pdf> Acesso em 25/07/2022.

Realização

Apoio



RAMOS, M. **Gestão de recursos hídricos e cobrança pelo uso da água**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI M. C. Estudos de revisão sistemática, m guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista brasileira de fisioterapia**, v. 11, p 83-89, 2007.

SUASSUNA, J. A má distribuição da água no Brasil. Repórter Brasil – 20 Anos. 2004. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2004/04/b-artigo-b-a-ma-distribuicao-da-agua-no-brasil/> Acesso em 24/11/2021

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. S. et al. (Orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: Univasf, 2010.

TENÓRIO, F. G. ROZEMBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, v.31, n. 4, p. 101-125, 1997.

TUNDISI, J. G.; MATSUMURA-TUNDISI, T. **A Água**. São Carlos: Ed. Scienza. 2020.

Realização



Apoio

