



Capítulo X (Não preencher, campo será preenchido pelos editores)

POR UMA GEOPOLÍTICA DA ÁGUA: O COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO IVINHEMA Á LUZ POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Adriano Chaves de França¹

Resumo: Este artigo analisa criticamente a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos através do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) do Rio Ivinhema, localizado no estado de Mato Grosso do Sul. A partir de uma abordagem geográfica, o estudo investiga as múltiplas dimensões da ação política e do planejamento induzido pelo CBH na organização socioespacial da bacia hidrográfica. A pesquisa fundamenta-se em levantamento bibliográfico, pesquisa documental, trabalhos de campo e acompanhamento sistemático das reuniões do comitê. Os resultados evidenciam que, apesar do arcabouço legal propor uma gestão descentralizada e participativa, persistem lacunas significativas entre a condição legal, o plano de recursos hídricos e a participação efetiva dos atores sociais. A análise revela políticas conflituosas que oscilam entre um CBH protocolar, tentativas de ordenação territorial descentralizadas e políticas de poder econômico ligadas ao agronegócio, enquanto grupos minoritários como pequenos produtores, assentados e indígenas permanecem marginalizados no processo decisório. O estudo conclui que a implementação do CBH Ivinhema não promove efetiva descentralização do poder, caracterizando-se como um comitê pró-forma que reproduz estruturas hierárquicas de gestão.

Palavras-chave: Geografia. Governança. Política Pública. Rio Ivinhema.

¹ Adriano Chaves de França¹ (👤) Prefeitura Municipal de Naviraí – MS; GEBIO – Grupo de Estudos em Proteção a Biodiversidade; GTA – Grupo de Pesquisa Território e Ambiente/UFGD; Naviraí, MS, Brasil.
e-mail: adrianoch@gebio.org.br

INTRODUÇÃO

A água constitui elemento fundamental às relações de poder em qualquer circunstância, estando entremeada às dinâmicas sociais, econômicas e ambientais que caracterizam a produção do espaço geográfico (PORTO-GONÇALVES, 2020). No contexto contemporâneo, a gestão dos recursos hídricos emerge como temática central nas discussões sobre desenvolvimento sustentável, sobretudo diante dos desafios impostos pelo crescimento populacional, expansão das atividades produtivas e intensificação dos conflitos pelo uso da água (RIBEIRO, 2008; TUNDISI, 2014).

No Brasil, a promulgação da Lei nº 9.433/1997, conhecida como Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), estabelecendo novo paradigma sobre a gestão hídrica no país (BRASIL, 1997). Este marco legal fundamenta-se em princípios inovadores, dentre os quais destacam-se: a água como bem de domínio público dotado de valor econômico; a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento; e a gestão descentralizada e participativa com a participação do poder público, usuários e comunidades (MACHADO, 2004).

Neste contexto, os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) emergem como instâncias deliberativas e participativas fundamentais, sendo denominados "parlamentos das águas" por congregarem representantes de diferentes segmentos da sociedade na tomada de decisões sobre o uso e a conservação dos recursos hídricos (SILVA, 2012). Entretanto, a efetividade destes organismos na promoção de gestão verdadeiramente descentralizada e democrática tem sido questionada por diversos estudos que evidenciam limitações em sua atuação (IORIS, 2008; LIBANEO, 2018; MARINHO; LUZ, 2020).

O estado de Mato Grosso do Sul, por sua posição geográfica estratégica e abundância hídrica – situado sobre o Aquífero Guarani e detentor de significativa disponibilidade superficial –, constitui território privilegiado para análise da implementação das políticas de recursos hídricos (MATO GROSSO DO SUL, 2010). Atualmente, o estado conta com quatro comitês de bacia instalados: o CBH Miranda, o CBH Ivinhema, CBH Pardo e o CBH Santana-Aporé, este último de caráter interestadual.

França (2024) afirma que especificamente, o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema, objeto central desta análise, foi criado no contexto das diretrizes estabelecidas pela legislação estadual e federal, visando promover a gestão integrada dos recursos hídricos em sua área de atuação. A bacia do Rio Ivinhema caracteriza-se por intensa dinâmica socioeconômica, marcada pela expansão do agronegócio, presença de assentamentos rurais, terras indígenas e crescente demanda hídrica para múltiplos usos (irrigação, abastecimento urbano, pecuária, indústria).

A problemática que orienta este estudo emerge da experiência empírica de participação como conselheiro no CBH Ivinhema entre 2013 e 2015, período no qual tornou-se evidente a existência de políticas conflituosas: por um lado, o CBH como organismo protocolar de recursos hídricos; por outro, tentativas de ordenação territorial descentralizada; e ainda, a predominância de interesses econômicos vinculados ao agronegócio. Observou-se, ademais, que grupos sociais minoritários – pequenos produtores, assentados, indígenas – encontravam-se sub-representados ou excluídos das discussões cotidianas do comitê, configurando lacunas significativas entre a condição legal, o plano de recursos hídricos e a participação social efetiva.

Thomaz Júnior (2012) ressalta que a água no palco dos conflitos e domínios territoriais representa importante campo de pesquisa, especialmente considerando a escassez de discussões que transcendam as esferas institucionais governamentais e o interior dos próprios CBHs. Para o autor, torna-se fundamental promover estudos e



dos comitês de bacia como instâncias de governança da água, fornecendo subsídios para o aprimoramento das políticas públicas e dos mecanismos de gestão participativa.

OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar as construções geopolíticas da gestão dos recursos hídricos a partir do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema com sua organização socioespacial e governança participativa.

Objetivos Específicos

- a) Identificar e sistematizar as motivações para a criação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema no contexto da Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos.
- b) Analisar os mecanismos e interesses que permeiam o acesso à representatividade no Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como estudo de caso de natureza qualitativa e quantitativa, fundamentado em abordagem crítica da Geografia Política e da Geografia dos Recursos Hídricos. O desenvolvimento metodológico estruturou-se em múltiplas etapas complementares, compreendendo uma análise exploratória inicial de amplo levantamento bibliográfico envolvendo temáticas teóricas relacionadas à ciência geográfica e à problemática dos recursos hídricos.

O levantamento contemplou periódicos científicos acessados através do Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), jornais, livros, relatórios de pesquisa, monografias, dissertações e teses relacionadas à gestão de recursos hídricos, comitês de bacia e políticas ambientais. Particular atenção foi dedicada a obras de autores fundamentais para a compreensão crítica da gestão das águas, dentre os quais destacam-se: Harvey (2014), Ioris (2008, 2013, 2017), Linton (2011), Shiva (2006), Porto-Gonçalves (2006, 2011, 2020), Thomaz Júnior (2012), Ribeiro (2008), Libaneo (2018), Machado (1998, 2004), Tundisi (2014), Barlow (2015) e Pinto-Coelho e Havens (2016).

A revisão de literatura abrangeu também documentos internacionais fundamentais para a compreensão do modelo de Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), incluindo os Princípios de Dublin (ICWE, 1992), a Agenda 21 (ONU, 1992) e publicações da Global Water Partnership (GWP, 2000).

A pesquisa documental constituiu etapa fundamental, considerando a relevância de conhecer os documentos que originaram as políticas de recursos hídricos e a criação dos comitês de bacias hidrográficas. Foram analisadas a Legislação Federal e Estadual: Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 9.433/1997 (Lei das Águas), Lei Estadual nº 2.406/2002 (Política Estadual de Recursos Hídricos de MS), Lei Estadual nº 3.183/2006, decretos e resoluções relacionadas.

Nesta etapa adicionalmente envolveu a busca e análise em documentos institucionais do CBH Ivinhema, plano de bacia, relatórios técnicos do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), documentos da Agência Nacional de Águas (ANA), do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/MS);

Os trabalhos de campo constituíram fonte primária fundamental de dados e informações e concomitantemente realizou-se acompanhamento sistemático das reuniões Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema, na condição de conselheiro representante de instituição de ensino e pesquisa. Esta inserção possibilitou observação participante das



dinâmicas deliberativas, identificação dos atores envolvidos, mapeamento de conflitos e análise dos processos decisórios.

Complementarmente, foram realizadas visitas a campo no interior da bacia hidrográfica, incluindo áreas de captação de água, projetos de irrigação, assentamentos rurais, terras indígenas e núcleos urbanos, permitindo observar e diagnosticar problemáticas diretamente relacionadas à gestão dos recursos hídricos e à atuação do comitê.

Participou-se, ainda, de eventos municipais, estaduais e nacionais envolvendo órgãos gestores (ANA, IMASUL, CERH/MS) e temáticas relacionadas aos recursos hídricos, possibilitando coleta de dados e informações que contribuíram para os objetivos do trabalho.

A dimensão espacial da pesquisa foi contemplada através da análise de dados geoespaciais obtidos de fontes oficiais da rede hidrográfica, limites da bacia, pontos de outorga, áreas de preservação; Plano de Bacia do Rio Ivinhema, do MapBiomas com dados de uso e cobertura do solo, evolução temporal do desmatamento e expansão agrícola, além da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). O processamento e análise destes dados foram realizados em ambiente de Sistema de Informações Geográficas (SIG), permitindo espacialização dos fenômenos investigados e elaboração de cartografia temática.

As problemáticas e análises desenvolvidas foram compartilhadas e discutidas no Grupo de Pesquisa Território e Ambiente, vinculado ao Laboratório de Pesquisas Territoriais da Universidade Federal da Grande Dourados (GTA/UFGD); estas interlocuções contribuíram significativamente para o amadurecimento teórico-metodológico e aprofundamento crítico das análises.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A água, em sua essência físico-química representada pela simples fórmula H_2O , transcende sua dimensão material para constituir-se em elemento profundamente social, permeado por significados culturais, valorações econômicas e relações de poder (LINTON, 2011). Pinto-Coelho e Havens (2016) ressaltam que, além de sua função biológica essencial, a água participa da maioria dos processos ambientais e das atividades humanas relacionadas à produção, configurando-se como recurso indispensável à sobrevivência e ao desenvolvimento socioeconômico.

Lanna (1993) afirma que, depois do ar, a água constitui o elemento mais fundamental para o ser humano, sendo bem efetivo à vida e participando de processos vitais em todos os organismos. Entretanto, conforme alertam Bordalo (2017) e Bouguerra (2004), a distribuição dos recursos hídricos é marcadamente desigual entre países e regiões, situação agravada pela precária administração ambiental, desperdício e poluição, tornando este bem cada vez mais escasso mesmo em áreas historicamente providas de abundância hídrica.

No Brasil, apesar de deter cerca de 12% da água doce disponível no planeta, persistem problemas relacionados à distribuição regional dos recursos hídricos e à gestão inadequada (RICHTER, 2015; ANA, 2019). A região Norte concentra aproximadamente 70% da disponibilidade hídrica nacional, enquanto as regiões Sul e Sudeste, de maior densidade demográfica e concentração industrial, enfrentam situações de estresse hídrico (RAUBER; OLIVEIRA, 2008).

Diante deste cenário, a água progressivamente deixa de ser compreendida apenas em sua dimensão natural para ser "aprisionada" em marcos regulatórios, mecanismos de mercado e estruturas institucionais que buscam ordenar seu uso e distribuição. Este



processo, embora necessite de regulação para evitar conflitos e degradação, pode reproduzir e aprofundar desigualdades no acesso e controle sobre os recursos hídricos (FRANÇA, 2024).

A Política da Água - Do Global ao Local

A gestão dos recursos hídricos no contexto contemporâneo encontra-se fortemente influenciada pelo paradigma da Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), consolidado internacionalmente a partir de conferências e documentos como a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente realizada em Dublin (1992) e a Agenda 21 (ICWE, 1992; ONU, 1992).

Os chamados Princípios de Dublin estabeleceram quatro fundamentos para a gestão da água: (i) a água como recurso finito e vulnerável, essencial à vida e ao meio ambiente; (ii) desenvolvimento e gestão baseados em abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e tomadores de decisão em todos os níveis; (iii) reconhecimento do

papel fundamental das mulheres no provimento, gestão e proteção da água; e (iv) a água possui valor econômico em todos os seus usos competitivos, devendo ser reconhecida como bem econômico e social (ICWE, 1992).

A Global Water Partnership (GWP) define a GIRH como "um processo que promove a gestão e o desenvolvimento coordenados de água, terra e recursos associados, a fim de maximizar o bem-estar social e econômico resultante de forma equitativa, sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais" (GWP, 2000, p. 20). Este modelo preconiza três objetivos estratégicos principais: eficiência econômica no uso da água, equidade no acesso e sustentabilidade ambiental (SETTI, 2006).

No entanto, a implementação prática da GIRH tem sido objeto de críticas por parte de diversos autores que questionam sua efetividade em promover justiça hídrica e participação democrática. Porto-Gonçalves (2020, p. 160) alerta que "a água não pode ser tratada de modo isolado, como a racionalidade instrumental predominante em nossa comunidade científica vem tratando, como se fosse um problema de especialistas. A água tem que ser pensada como território, isto é, como inscrição da sociedade na natureza com todas as suas contradições implicadas no processo de apropriação da natureza pelos homens e mulheres por meio das relações sociais e de poder".

Ioris (2008, 2017) argumenta que a atribuição de valor econômico à água, um dos pilares da GIRH, pode constituir barreira à universalização do acesso, favorecendo a mercantilização do recurso e aprofundando desigualdades. Santos, Moraes e Rossi (2013, p. 443) corroboram este entendimento ao afirmarem que "a história recente tem demonstrado que a utilização de instrumentos econômicos na gestão das águas é eivada de controvérsia, exatamente por implicar, a médio e longo prazo, uma barreira à universalização do acesso à água".

Notas sobre Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu importantes mudanças no regime jurídico das águas, eliminando a categoria de águas particulares e definindo que todas as águas são bens públicos, de domínio da União ou dos Estados (BRASIL, 1988). Posteriormente, a Lei nº 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), constituindo marco fundamental para a gestão das águas no país (BRASIL, 1997).

Os fundamentos da PNRH, estabelecidos no artigo 1º da Lei nº 9.433/1997, são: (I) a água é bem de domínio público; (II) a água é recurso natural limitado, dotado de



valor econômico; (III) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; (IV) a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar os usos múltiplos das águas; (V) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (VI) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997).

A lei estabelece cinco instrumentos de gestão: (i) Planos de Recursos Hídricos; (ii) enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes; (iii) outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; (iv) cobrança pelo uso de recursos hídricos; e (v) Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos (MACHADO, 2004).

O Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, conforme estabelecido pela Lei nº 9.433/1997 e posteriormente pela Lei nº 9.984/2000, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), estrutura-se nos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, órgãos gestores estaduais, Comitês de Bacia Hidrográfica e Agências de Água (BRASIL, 1997, 2000).

Os Comitês de Bacia Hidrográfica, considerados "parlamentos das águas", são órgãos colegiados deliberativos e consultivos, de composição tripartite, incluindo representantes do poder público (federal, estadual e municipal), usuários de recursos hídricos e organizações civis de recursos hídricos (SILVA, 2012). Suas competências principais incluem: promover o debate sobre questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia; arbitrar conflitos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; estabelecer mecanismos de cobrança; e sugerir valores a serem cobrados pelo uso da água (BRASIL, 1997).

O estado de Mato Grosso do Sul, criado em 1977 por desmembramento de Mato Grosso, possui relevância estratégica em termos de recursos hídricos, estando localizado sobre o Aquífero Guarani e apresentando significativa disponibilidade hídrica superficial e subterrânea (MATO GROSSO DO SUL, 2010). A Constituição Estadual, promulgada em 1989, dedicou capítulo específico aos recursos hídricos (Capítulo X, artigos 234 a 245), estabelecendo diretrizes para sua gestão.

A Lei Estadual nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002, instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e criou o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, alinhando-se aos princípios e instrumentos estabelecidos pela legislação federal (MATO GROSSO DO SUL, 2002). Complementarmente, a Lei Estadual nº 3.183, de 21 de fevereiro de 2006, regulamentou especificamente a gestão, proteção e preservação das águas subterrâneas de domínio estadual (MATO GROSSO DO SUL, 2006).

O Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos de Mato Grosso do Sul estrutura-se em: Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/MS), Secretaria de Estado responsável pela gestão dos recursos hídricos (atualmente Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - SEMADESC), Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL) como órgão gestor executor, Comitês de Bacia Hidrográfica e, futuramente, Agências de Água (MATO GROSSO DO SUL, 2010; FRANÇA, 2024).

O território estadual foi dividido em 15 Unidades de Planejamento e Gestão (UPGs), correspondentes às principais bacias hidrográficas. Até o presente momento, foram instalados quatro comitês de bacia: CBH Miranda (criado em 2003), CBH Ivinhema (criado em 2009), CBH Santana-Aporé (criado em 2015, de caráter interestadual) e CBH Pardo (criado em 2023).



Não obstante o arcabouço legal estabelecido, Marinho e Luz (2020) e Santos (2021) alertam para fragilidades na implementação efetiva da política estadual de recursos hídricos, destacando a ausência de agências de água em funcionamento, limitações orçamentárias, insuficiência de dados e informações sistematizadas, além de dificuldades na articulação entre os diferentes níveis de gestão territorial (municipal, estadual e federal).

Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema – Breve Caracterização

A Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema localiza-se na porção leste do estado de Mato Grosso do Sul, sendo uma das 15 Unidades de Planejamento e Gestão de recursos hídricos do estado. Possui área de drenagem de aproximadamente 46.410 km², abrangendo, total ou parcialmente, os municípios de Dourados, Glória de Dourados, Deodápolis, Ivinhema, Jateí, Novo Horizonte do Sul, Naviraí, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Eldorado, Iguatemi, Paranhos, Sete Quedas e Tacuru (MATO GROSSO DO SUL, 2010, FRANÇA, 2024).

O rio Ivinhema é afluente do rio Paraná, integrando a grande Bacia Hidrográfica do Prata. A região caracteriza-se por intensa atividade agropecuária, com destaque para a produção de grãos (soja, milho, trigo), cana-de-açúcar, pecuária de corte e, mais recentemente, expansão da fruticultura e da piscicultura. A bacia abriga também significativo contingente de assentamentos rurais (assentamentos de reforma agrária do INCRA) e terras indígenas, configurando território marcado por diversidade socioeconômica e potenciais conflitos fundiários e ambientais.

O Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema foi criado pela Deliberação CERH/MS nº 016, de 10 de dezembro de 2009, e instalado oficialmente em 2010 (MATO GROSSO DO SUL, 2009). Sua composição segue o modelo tripartite estabelecido pela legislação, com representantes de: (i) órgãos do poder público federal, estadual e municipal com atuação na bacia; (ii) usuários de recursos hídricos (setor agrícola, indústria, saneamento, irrigação, geração de energia); e (iii) organizações civis de recursos hídricos (ONGs ambientalistas, universidades, associações profissionais).

A criação do CBH Ivinhema inseriu-se no contexto de cumprimento das determinações legais de implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, respondendo também a demandas por ordenamento do uso da água diante da intensificação das atividades produtivas na região. Entretanto, conforme será discutido adiante, sua atuação tem sido marcada por limitações e contradições que questionam sua efetividade enquanto instância de gestão participativa e descentralizada.

CBH Ivinhema – Participação, Representatividade e Conflitos

A análise da atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema, fundamentada na observação participante realizada entre 2013 e 2015, bem como na análise documental de atas de reuniões, deliberações e planos, revela contradições significativas entre o modelo preconizado pela legislação e a prática efetiva de gestão.

A composição do CBH Ivinhema, embora formalmente tripartite conforme estabelecido pela legislação, apresenta assimetrias na representação dos diferentes segmentos sociais presentes na bacia. Observou-se predominância de representantes ligados aos setores produtivos de maior poder econômico, particularmente o agronegócio (grandes produtores de grãos, usinas sucroalcooleiras, empresas de irrigação), enquanto segmentos como pequenos agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados da reforma agrária e comunidades indígenas encontravam-se sub-representados ou ausentes (FRANÇA, 2024).



Este padrão de representatividade encontra respaldo nos estudos de Matos *et al.* (2020), que, ao analisarem o perfil dos representantes membros de comitês de bacias hidrográficas do Estado de Mato Grosso do Sul, identificaram predominância masculina (66% dos membros), alta escolaridade e vínculo com setores de maior poder econômico. Os autores destacam que este perfil tende a reproduzir estruturas de poder existentes, limitando a pluralidade de perspectivas e interesses nas deliberações do comitê.

Libaneo (2018) alerta para o risco de “captura” dos comitês de bacia por grupos de interesse específicos, particularmente aqueles detentores de maior capital econômico e político. Segundo a autora, a participação efetiva nos espaços deliberativos dos comitês requer não apenas representação formal, mas também capacidade técnica, disponibilidade de tempo e recursos para participar das reuniões, compreensão dos processos burocráticos e institucionais, além de capital social e político para influenciar as decisões. Estas condições tendem a favorecer grupos já estabelecidos em posições de poder, em detrimento de comunidades mais vulneráveis.

Segundo identificado por França (2024) as reuniões ordinárias do CBH Ivinhema, realizadas com periodicidade trimestral, caracterizavam-se por pautas predominantemente técnico-burocráticas, com discussões sobre outorgas de uso da água, aprovação de pareceres técnicos, informes institucionais e prestação de contas. Debates mais substantivos sobre o modelo de desenvolvimento da bacia, conflitos socioambientais, justiça hídrica e proteção de ecossistemas eram raros ou superficiais.

Ioris (2008) identifica este padrão como característica comum em comitês de bacia brasileiros, nos quais a “tecnocracia hídrica” prevalece sobre processos deliberativos verdadeiramente democráticos. Para o autor, a ênfase excessiva em aspectos técnicos e procedimentos burocráticos obscurece as dimensões políticas e os conflitos de interesse inerentes à gestão dos recursos hídricos, despolitizando questões essencialmente políticas.

Observou-se, ademais, que decisões mais relevantes – como aprovação de grandes projetos de irrigação, definição de prioridades para investimentos, estabelecimento de critérios para cobrança pelo uso da água – tendiam a ser influenciadas ou determinadas por atores externos ao comitê (órgãos do governo estadual, empresas privadas, grupos de interesse econômico), limitando a autonomia deliberativa do órgão.

A Bacia do Rio Ivinhema caracteriza-se por múltiplos conflitos relacionados ao uso da água e do território, dentre os quais destacam-se:

- a) Conflitos entre irrigação e abastecimento urbano: O crescimento da irrigação de lavouras, especialmente nos períodos de estiagem, tem gerado pressões sobre a disponibilidade hídrica, com potencial prejuízo ao abastecimento de núcleos urbanos;
- b) Conflitos entre grandes e pequenos usuários: Grandes projetos de irrigação e empreendimentos agroindustriais detêm outorgas de uso que, em alguns casos, comprometem a disponibilidade de água para pequenos agricultores familiares e assentamentos rurais;
- c) Conflitos envolvendo povos indígenas: Terras indígenas situadas na bacia enfrentam pressões relacionadas à captação de água em áreas próximas, poluição de mananciais por agrotóxicos e descumprimento de direitos territoriais;
- d) Conflitos ambientais: Degradação de áreas de preservação permanente (APPs), assoreamento de cursos d'água, poluição por efluentes agrícolas e industriais, perda de biodiversidade aquática.

Entretanto, nas reuniões do CBH Ivinhema acompanhadas, raras vezes estes conflitos eram explicitamente tematizados ou submetidos à arbitragem do comitê. Thomaz Júnior (2012) observa que os comitês de bacia frequentemente evitam o enfrentamento direto de



conflitos estruturais, optando por abordagens "consensuais" que, na prática, tendem a favorecer os interesses hegemônicos.

As outorgas de uso de recursos hídricos concedidas pelo IMASUL na Bacia do Rio Ivinhema evidenciam concentração geográfica e setorial dos direitos de uso da água. A maior parte das vazões outorgadas destina-se à irrigação de grandes propriedades rurais, localizadas predominantemente nos municípios de Dourados, Ivinhema e Naviraí, refletindo o padrão de ocupação territorial baseado no agronegócio.

Pequenas propriedades rurais, assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais frequentemente utilizam água sem outorga formal, seja por desconhecimento da necessidade de regularização, seja pelas dificuldades burocráticas e custos associados ao processo. Esta situação gera insegurança jurídica e vulnerabilidade destes grupos diante de eventuais situações de escassez ou conflito.

A cobrança pelo uso da água, prevista como instrumento de gestão pela PNRH, ainda não foi implementada na Bacia do Rio Ivinhema, dificultando a geração de recursos financeiros para investimentos em recuperação de mananciais, monitoramento da qualidade da água e fortalecimento institucional do próprio comitê. A ausência de Agência de Água, prevista pela legislação como secretaria executiva do comitê, constitui outro obstáculo à efetividade de sua atuação (FRANÇA, 2024).

Limitações e Desafios à Gestão Participativa

A atuação do CBH Ivinhema enfrenta limitações institucionais significativas que comprometem sua capacidade de promover gestão verdadeiramente participativa e descentralizada:

- a) Ausência de Agência de Água: A não criação de agência de água impossibilita o desenvolvimento de capacidade técnica e administrativa autônoma, tornando o comitê dependente de estruturas governamentais estaduais;
- b) Limitações orçamentárias: A inexistência de recursos financeiros próprios (decorrente da não implementação da cobrança pelo uso da água) restringe drasticamente a capacidade de ação do comitê;
- c) Insuficiência de dados e informações: A carência de sistemas robustos de monitoramento hidrológico, climatológico e de qualidade da água dificulta a tomada de decisões fundamentadas tecnicamente;
- d) Fragmentação da gestão territorial: A desarticulação entre a gestão da bacia hidrográfica (CBH), a gestão municipal (planos diretores, zoneamento urbano) e outras políticas setoriais (agrícola, ambiental, desenvolvimento regional) gera incoerências e conflitos de competências;
- e) Limitações de capacitação: Muitos conselheiros, especialmente aqueles representantes de comunidades mais vulneráveis, carecem de capacitação técnica e conhecimento sobre o funcionamento do sistema de gestão de recursos hídricos, dificultando sua participação efetiva.

Essas limitações apontam para a existência de um comitê "pró-forma", que atende formalmente aos requisitos legais de criação e funcionamento, mas não materializa efetivamente os princípios de descentralização, participação e gestão integrada preconizados pela Política Nacional de Recursos Hídricos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise crítica da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos através do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema evidencia distâncias significativas entre os princípios estabelecidos pela legislação – descentralização,



participação social, gestão integrada – e a prática concreta de gestão dos recursos hídricos na bacia.

As hipóteses formuladas no início deste estudo encontram respaldo nas evidências empíricas e documentais analisadas: (i) a implementação do CBH Ivinhema não promove efetiva descentralização do poder, reproduzindo estruturas hierárquicas preexistentes; (ii) as políticas públicas apresentam caráter estático por emergirem de imposição legal top-down, com limitada construção participativa na base; (iii) os atores locais relacionam-se com uma política que não construíram, sendo mais objetos do que sujeitos do processo; e (iv) a instituição formal do comitê não garante participação efetiva de todos os atores presentes na bacia, observando-se exclusão ou sub-representação de grupos sociais vulneráveis.

Porto-Gonçalves (2020) alerta que o modelo de gestão de recursos hídricos implementado no Brasil, embora incorpore retórica participativa, mantém substancialmente intactas as estruturas de poder que determinam o acesso e o controle sobre a água. Para o autor, a água precisa ser pensada como território, reconhecendo as contradições e conflitos implicados no processo de apropriação da natureza pelas relações sociais e de poder.

Ioris (2017) caracteriza o sistema brasileiro de gestão de recursos hídricos como "neoliberalização da natureza", no qual instrumentos de mercado (outorga, cobrança) e mecanismos de "participação controlada" (comitês de bacia com participação regulada e limitada) servem à expansão de racionalidades econômicas hegemônicas, sem questionar fundamentalmente as desigualdades estruturais no acesso aos recursos naturais.

No caso específico do CBH Ivinhema, a sobreposição de políticas conflituosas – o comitê como organismo protocolar, tentativas de ordenação territorial descentralizada, prevalência de interesses econômicos do agronegócio, exclusão de grupos minoritários – configura o que podemos denominar "colcha de retalhos institucional", na qual diferentes lógicas e projetos coexistem sem articulação coerente, resultando em baixa efetividade da gestão.

A ausência de Agência de Água, a não implementação da cobrança pelo uso da água, a insuficiência de dados e informações sistematizadas, a limitação orçamentária e as dificuldades de capacitação dos conselheiros constituem obstáculos institucionais que impedem a consolidação do comitê como instância efetiva de governança da água.

Libaneo (2018) argumenta que a gestão integrada de recursos hídricos, tal como implementada no Brasil, constitui muito mais um modelo formal do que uma prática efetiva, caracterizando-se por baixíssimo grau de integração entre políticas setoriais, escalas de gestão e atores sociais.

Não obstante as limitações identificadas, reconhece-se que os comitês de bacia representam inovação institucional importante, criando espaços de debate e negociação sobre questões relacionadas à água que anteriormente eram decididas exclusivamente por tecnocracias governamentais. Sua existência possibilita visibilidade pública para conflitos socioambientais, fortalecimento de capacidades locais de gestão e, potencialmente, maior accountability das decisões sobre recursos hídricos.

Entretanto, para que os comitês de bacia efetivem os princípios de descentralização e participação democrática, torna-se imperativa uma série de transformações:

a) Democratização efetiva da representação: Garantia de representação qualificada de grupos sociais vulneráveis (pequenos agricultores, assentados, povos indígenas, comunidades tradicionais), com apoio institucional e financeiro para sua participação efetiva;



- b) Fortalecimento institucional: Criação de agências de água com autonomia técnica e administrativa, implementação da cobrança pelo uso da água com destinação de recursos para recuperação de mananciais e fortalecimento da gestão;
- c) Integração de políticas: Articulação efetiva entre a gestão de recursos hídricos e outras políticas territoriais (planos diretores municipais, planos de desenvolvimento regional, políticas agrícolas, ambientais);
- d) Capacitação continuada: Investimento em programas de educação e capacitação técnica para conselheiros, especialmente aqueles representantes de comunidades com menor capital educacional;
- e) Transparência e controle social: Ampla divulgação das decisões do comitê, criação de canais de participação da sociedade, mecanismos de prestação de contas e controle social;
- f) Enfrentamento de conflitos: Reconhecimento explícito dos conflitos socioambientais existentes na bacia e criação de mecanismos efetivos de mediação e arbitragem, evitando consensos artificiais que silenciem vozes dissonantes;
- g) Produção de informação: Investimento em sistemas robustos de monitoramento hidrológico, climatológico, de qualidade da água e socioambiental, garantindo que decisões sejam fundamentadas em informações técnicas confiáveis.

A água, conforme Porto-Gonçalves (2011), não pode ser reduzida a mero recurso econômico ou insumo produtivo. Ela constitui elemento fundante da vida, da cultura, das relações sociais e dos territórios. Sua gestão, portanto, não pode ser delegada exclusivamente a tecnocratas ou subordinada a lógicas econômicas excludentes. Requer processos verdadeiramente democráticos, nos quais a pluralidade de usos, saberes e valores relacionados à água seja respeitada e as decisões sejam construídas coletivamente, com justiça social e sustentabilidade ambiental.

O caso do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema, aqui analisado, não constitui exceção, mas antes exemplifica limites e desafios comuns à implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil. Sua análise crítica contribui para o debate acadêmico e político sobre os caminhos necessários para que a gestão das águas transcenda formalismos legais e efetive princípios de democracia, justiça e sustentabilidade que devem orientar as relações entre sociedade e natureza.

Por fim, registra-se a necessidade de estudos futuros que aprofundem a compreensão sobre a efetividade dos comitês de bacia em diferentes contextos regionais, analisem os impactos efetivos de suas decisões sobre a qualidade e quantidade dos recursos hídricos, investiguem mecanismos inovadores de participação social e avaliem experiências alternativas de governança da água que possam inspirar aprimoramentos no modelo brasileiro.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2019: informe anual. Brasília: ANA, 2019.

BARLOW, M. Água: futuro azul – como proteger a água potável para o futuro das pessoas e do planeta para sempre. São Paulo: M. Books do Brasil, 2015.

BORDALO, C. A. L. Gestão de recursos hídricos em contexto de escassez: desafios e perspectivas. Belém: UFPA, 2017.



BOUGUERRA, M. L. As batalhas da água: por um bem comum da humanidade. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 1997.

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 97- 118, jul./dez. 2012.

CHAGAS, V. B. P.; CHAFFE, P. L. B.; BLÖSCHL, G. Climate and land management accelerate the Brazilian water cycle. *Nature Communications*, v. 13, n. 5136, 2022.

DIAS, R. Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. FALCÃO, M. B. Água: gestão e conflitos na América Latina. São Paulo: Contexto, 2017.

FRANÇA, A C. As implicações geográficas da água como recurso: um olhar sobre o comitê de bacia hidrográfica do rio Ivinhema. 2024. 240 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Geografia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2024.

FRITSCH, O. Participation and the European Water Framework Directive. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 60, n. 11, p. 1969-1986, 2017.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP). Integrated Water Resources Management. TAC Background Papers nº 4. Stockholm: GWP, 2000.

HARVEY, D. Seventeen contradictions and the end of capitalism. Oxford: Oxford University Press, 2014.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER AND THE ENVIRONMENT (ICWE). The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. Dublin, Ireland, 1992.

IORIS, A. A. R. The limits of Brazil's water resources policy: issues of scale and participation. *Water International*, v. 33, n. 1, p. 62-77, 2008.

_____. The political nexus between water and economics in Brazil: a critique of recent policy reforms. *Review of Radical Political Economics*, v. 49, n. 2, p. 231-250, 2017.



LANNA, A. E. Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos. Brasília: IBAMA, 1993. LIBANEO, M. Conflitos e negociações na gestão compartilhada da água no Brasil. São Paulo: Annablume, 2018.

LINTON, J. What is water? The history of a modern abstraction. Vancouver, UBC Press, 2011.

MACHADO, C. J. S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. Ambiente & Sociedade, v. 6, n. 2, p. 121-136, 2004.

_____. Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARINHO, G. B.; LUZ, F. B. Gestão das águas em Mato Grosso do Sul: limites e possibilidades. Campo Grande: Editora UFMS, 2020.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 30 jan. 2002.

_____. Lei nº 3.183, de 21 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre a gestão, proteção e preservação das águas subterrâneas de domínio do Estado. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 22 fev. 2006.

_____. Plano Estadual de Recursos Hídricos de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: UEMS, 2010.

_____. Deliberação CERH/MS nº 016, de 10 de dezembro de 2009. Cria o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Ivinhema. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 11 dez. 2009.

MATOS, F. R. N.; CARRIERI, A. P.; CKAGNAZAROFF, I. B.; SOUSA, L. O. Retratos de governanças das águas do Brasil: perfil dos representantes membros de comitês de bacias hidrográficas do Estado de Mato Grosso do Sul. Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, v. 9, n. 3, p. 412-438, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agenda 21: conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992.

PINTO-COELHO, R. M.; HAVENS, K. Gestão de recursos hídricos em tempos de crise. Porto Alegre: Artmed, 2016.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. O desafio ambiental. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.



_____. Água não se nega a ninguém (a necessidade de ouvir outras vozes). In: AYALA, P; PORTO-GONÇALVES, C. W. (Org.). Água: fronteira de retrocessos, cenário de resistências. Rio de Janeiro: Lamparina, 2020. p. 159-174.

RABELO, D. Sistemas de gestão ambiental e recursos hídricos: interfaces e conflitos institucionais. Brasília: Editora UnB, 2021.

RAUBER, D.; OLIVEIRA, C. F. Recursos hídricos no Brasil: panorama e desafios. Rio de Janeiro: Interciência, 2008. RIBEIRO, W. C. Geografia política da água. São Paulo: Annablume, 2008.

RICHTER, B. D. Gestão sustentável dos recursos hídricos. Rio de Janeiro, Elsevier, 2015.

SANTOS, A. L. Conflitos na gestão de recursos hídricos em Mato Grosso do Sul: análise crítica dos comitês de bacia. Campo Grande: Editora UFMS, 2021.

SANTOS, M. C. A.; MORAES, L. R. S.; ROSSI, A. Instrumentos econômicos de gestão das águas: limites e possibilidades na realidade brasileira. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, v. 18, n. 3, p. 435-448, jul./set. 2013.

SETTI, A. A. Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos. 3. ed. Brasília: ANA, 2006.

SHIVA, V. Water wars: privatization, pollution, and profit. Cambridge: South End Press, 2006.

SILVA, L. M. C. A participação social na gestão de bacias hidrográficas: o caso dos comitês de bacia. Revista de Direito Ambiental, v. 17, n. 67, p. 187-212, jul./set. 2012.

THOMAZ JÚNIOR, A. Geografia e trabalho no século XXI: limites e impossibilidades da leitura do trabalho sob a ótica geográfica. Presidente Prudente: Editorial Centelha/CEGeT, 2012.

TUNDISI, J. G. Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções. Estudos Avançados, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 7-16, 2014.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2019. New York: UNICEF/WHO, 2019.

