

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS

Ângela Patrícia Deiró Damasceno¹; Yvonilde D. P. Medeiros²; Ilce Marília Dantas Pinto.³

RESUMO – Este texto apresenta uma breve reflexão sobre o espaço para a participação social na aplicação dos instrumentos da política de recursos hídricos tendo como recorte o enquadramento dos corpos d'água segundo os usos preponderantes. Além de identificar os espaços cabíveis desta participação, em relação ao processo decisório visa identificar as limitações para que esta participação, de fato, ocorra, respeitando as premissas legais constituídas e institucionalmente amparadas. O caso em estudo é a bacia hidrográfica do rio Salitre e para uma análise dos pressupostos até então abordados foi necessário além da análise das atas de reuniões plenárias do CBH Salitre, a elaboração e aplicação de um questionário contendo questões objetivas e subjetivas voltadas aos membros titulares do Comitê de Bacia. Na análise dos dados foram realizadas as sistematizações das respostas e o cruzamento das informações utilizando o SPSS. A promoção dos espaços reais para a participação social no enquadramento dos corpos d'água poderá contribuir para uma tomada de decisão satisfatória, integrado de múltiplos interesses e com um eficiente controle social que propicie validar as determinações deste instrumento de gestão, para além de suas forças legais. Todavia, o maior desafio identificado durante a realização dos estudos aqui realizados demonstra que, em que pese todos os elementos citados, a construção da confiança entre os pares e segmentos envolvidos na gestão das águas será preponderante para a celebração de compromissos que, de fato, relacionem a qualidade do ambiente à economia e à sociedade, possibilitando um melhor desempenho das políticas públicas e suas tendências de mudança.

ABSTRACT– This paper presents a brief reflection on the space for social participation on the implementation of the water resources policy, having as a cutting the water quality strategic management. Beyond identifying the applicable spaces of participation, in relation to decision-making process aims to identify the constraints to this participation, in fact, occur, respecting the legal premises constituted and institutionally supported. The case study is the Salitre river basin and an analysis of assumptions had to be addressed far beyond the analysis of the plenary meetings reports of river basin committee, the development and implementation of questionnaires containing, objective and subjective, questions aimed to the members. Na análise dos dados foram realizadas as sistematizações das respostas e o cruzamento das informações utilizando o SPSS software. The promotion of real spaces for social participation in the water quality strategic management can contribute to an effective decision making, integrated with multiple interests and an efficient social control that is conducive to validate the determination of this management tool, in addition to their legal strengths. However, the biggest challenge identified during the studies shows that, despite all the above elements, the building of trust among peers and sectors involved in water management will be decisive for the conclusion of commitments that, in fact, relate to quality of the environment to the economy and society, enabling better performance of public policy and its changing trends.

PALAVRAS CHAVE: Participação social, instrumentos da política de recursos hídricos e enquadramento de corpos d'água.

¹ Socióloga, aluna do mestrado em Engenharia Ambiental e Urbana na Escola Politécnica/UFBA.

² Engenheira Civil, Doutora em Hidrologia - Professora da Universidade Federal da Bahia - UFBA

³ Engenheira Civil, Doutora em Engenharia Ambiental – Professora da Universidade Federal da Bahia - UFBA.

INTRODUÇÃO

Em todo o mundo o crescimento populacional aliado às atividades de caráter poluidor, ao uso irracional, às erosões do solo, e ao processo de desertificação, tem gerado problemas relacionados à falta da água para o atendimento das necessidades mais elementares da população, ao passo que, cada vez mais, as complexas relações sociais e institucionais são vistas nos ambientes técnicos como elemento essencial e desafiador para compreensão do funcionamento dos sistemas de gestão. No âmbito dos recursos hídrico não é diferente. A bacia hidrográfica é a unidade de gestão e como, “ninguém nasce numa bacia hidrográfica, mas nos municípios que a integram”, torna-se extremamente necessária à compreensão da construção dos sentimentos de pertencimento, e de responsabilidade local para que cada cidadão ou entidade haja com a devida representatividade dos interesses coletivos de seus pares nos organismos decisores das ações, programas e projetos públicos. Exalta-se numa seara de histórica intervenção mecânica, a busca constante por produtos e soluções praticas que agilizem e favoreçam o funcionamento cotidiano, todavia, uma análise pautada apenas numa perspectiva sanitaria, tenderá à privação de uma compreensão sociológica sobre a participação social, a construção da tomada de decisão, e o caráter democrático caracterizador da base legal legitimadora da gestão das águas.

Este artigo versa sobre a viabilidade e os limites da participação social no processo de enquadramento dos corpos d'água no Estado da Bahia, com destaque para o processo de aquisição e difusão do conhecimento sobre gestão da qualidade de água por parte dos tomadores de decisão. Para tanto é integrado por uma contextualização conceitual abordando os temas qualidade da água e participação social, que de forma transversal trará os elementos democracia, comunicação, e tomada de decisão. Seguindo de uma avaliação do caso em estudo: Bacia hidrográfica do rio Salitre, onde além da caracterização da área, serão apresentados os resultados de um questionário aplicado aos membros do comitê de bacia hidrográfica desta região administrativa. Estes dados primários revelam a percepção e o conhecimento dos representantes legalmente constituídos a respeito do Enquadramento dos corpos d'água quanto instrumento de gestão, ressaltando também as limitações para que haja participação social. O primeiro bloco de questões permite a identificação do membro do comitê de bacia hidrográfica do rio Salitre - CBHS, permitindo uma abordagem à regionalização das representações, dos segmentos plurais que estão envolvidos no processo e as suas ações referentes à qualidade das águas do rio Salitre.

O caminho eleito para atender ao objetivo proposto demandou uma análise sobre a participação social, tanto na priorização de conceitos, quanto na abordagem ao lugar ocupado pela participação na gestão dos recursos hídricos, conforme a legislação federal e estadual em vigência; uma revisão bibliográfica de continuidade ao levantamento realizado nos estudos realizados por Medeiros et al.(2004, 2006, 2009), além de aplicação do método dedutivo e histórico aplicado para

coleta e interpretação de dados primários, a partir de questionários aplicados em momento presencial, aos membros do Comitê de Bacia do rio Salitre durante plenária ordinária realizada no distrito de Junco, município de Juazeiro realizada em maio de 2012. Também foi realizado um levantamento sobre os processos relacionados à gestão de qualidade das águas, que contam com a participação social, com destaque para as possíveis estratégias de participação social utilizadas na definição das metas de qualidade dos corpos d'água, de acordo os usos preponderantes, caracterizando as metodologias que viabilizam a participação social tanto no atendimento ao aporte legal, com a investigação das leis e resoluções, quanto na investigação dos conceitos que embasaram a produção destes procedimentos.

O ENQUADRAMENTO DOS CORPOS D'ÁGUA SEGUNDO OS USOS PREPODERANTES

A Política Nacional de Recursos Hídricos - Lei 9.433/97 instituiu cinco instrumentos de gerenciamento, sendo eles: os Planos de Bacias Hidrográficas; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo seus usos preponderantes da água; a outorga de direito de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e o sistema de informações sobre recursos hídricos.

Todos eles contemplam algum tipo de participação social com poder de decisão e aqui neste artigo o recorte será feito para aprofundamento de um destes cinco instrumentos de gestão das águas, destacando que, além de relacionar-se diretamente com todos os demais, o enquadramento dos corpos d'água é o único que aborda especificamente a qualidade dos corpos d'águas. Sua importância está pautada exatamente nestes aspectos, visto que o GWP (2000) destaca que os principais desafios à gestão dos recursos hídricos são: “Garantir água para o povo; garantir água para a produção de alimentos; desenvolver outras atividades geradoras de emprego; Proteger os ecossistemas vitais; Lidar com a variabilidade da água no tempo e no espaço; e Criar consciência popular e compreensão.

No Brasil, segundo Porto (2002), a gestão da qualidade da água é uma questão que só vem sendo tratada, nas duas últimas décadas, quando, os gestores de recursos hídricos que estavam acostumados a lidar com a escassez da água decorrente de condições climáticas adversas e do aumento do volume consumido, passaram a visualizar e atuar em situações onde a escassez se dá pela ausência de água com a qualidade necessária.

De acordo com o Medeiros (2004), para possibilitar que as gerações atual e futura sejam providas de água em padrões de qualidade adequados, o enquadramento de corpos d'água constitui-se em um instrumento de fundamental importância, pois promove proteção e recuperação dos mananciais nas bacias hidrográficas onde já existe degradação da qualidade da água ou há potencial

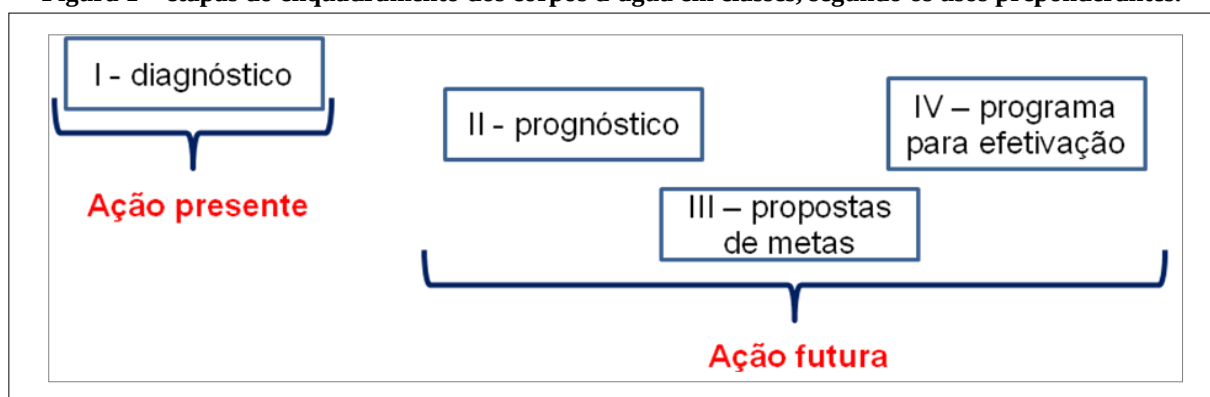
para que esta possa ocorrer no futuro. Ainda segundo Porto (2002) o principal instrumento para a gestão da qualidade da água, é o enquadramento de corpos de água, segundo os usos preponderantes. Na Lei das Águas, 9433/97, o objetivo deste instrumento é assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas, evitando ou minimizando custos de controle da poluição das águas, mediante ações corretivas, preventivas e remediadoras.

Dos instrumentos de gestão existentes, o enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo usos preponderantes é o único com poder legal para condicionar a ação pública e privada às metas progressivas acordadas no ambiente dos comitês de bacia e do conselho estadual de recursos hídricos, aqui também chamados de coletivos decisores, pelo seu caráter deliberador e composição tripartite.

De acordo com o Art 2º da resolução 357 do CNRH os procedimentos para o enquadramento de corpos de água em classes segundo os usos preponderantes “deverão ser desenvolvidos em conformidade com o Plano de Recursos Hídricos da bacia e os Planos de Recursos Hídricos Estaduais”, com base em estudos específicos, “observando as seguintes etapas: diagnóstico do uso e da ocupação do solo e dos recursos hídricos na bacia hidrográfica; prognóstico do uso e da ocupação do solo e dos recursos hídricos na bacia hidrográfica; elaboração da proposta de enquadramento; e aprovação da proposta de enquadramento e respectivos atos jurídicos”.

Na figura 1, as fases do enquadramento que contempla ação presente e futura, num exercício que deve ser projetado para múltiplos cenários e que abriga espaço para a participação social com poder decisório e todas elas.

Figura 1 – etapas do enquadramento dos corpos d'água em classes, segundo os usos preponderantes.



FONTE: Elaborado a partir da sistematização do marco legal

Para que o comitê possa encaminhar ao conerh uma porposta de enquadramento, ele precisa saber como construi-la e Segundo Freire et. al. (2001) o gerenciamento da qualidade da água, deve levar em consideração as seguintes atividades dentro da bacia hidrográfica:

- 1) Disposição de águas residuárias de origem doméstica e industrial;
- 2) Escoamento superficial proveniente de terras cultivadas ou de áreas sujeitas à erosão;
- 3) Escoamento superficial proveniente de áreas submetidas à poluição atmosférica;

- 4) Compostos orgânicos tóxicos resultantes da aplicação de pesticidas na agricultura e silvicultura;
- 5) Poluição por compostos orgânicos persistentes utilizados como catalisadores industriais, ou por compostos farmacêuticos de atividade desconhecida proveniente de rejeitos hospitalares, etc.

Este processo será realizado com a comunidade, os usuários e o poder público, tendo como elo para a construção dos consensos, o comitê de bacia hidrográfica, que, esta inserido num ambiente de integração de múltiplos fatores e atendimentos a diferentes etapas de um mesmo processo, na busca por maior qualidade das águas.

De acordo Medeiros (2004), os usos pretendidos devem ser discutidos e apontados no Plano de Recursos Hídricos, no qual deverá estar claro que para tal segmento de corpo de água, tributário, sub-bacia e/ou bacia hidrográfica, pretende-se o enquadramento numa determinada classe. Para se elaborar o plano antes se deve fazer o levantamento a partir de amostragens da situação atual da água em questão e de como pretende que ela esteja no futuro. Para efeito de ações para o enquadramento de corpos de água os indicadores podem ser classificados como de *Gestão e Ambientais* e, dentro do primeiro grupo estão os sociais e econômicos, e no segundo os de vulnerabilidade e de qualidade da água.

Cabe destacar que os indicadores de gestão não influenciam diretamente nas metas de enquadramento, ou seja, é possível atingir os indicadores de gestão e não as metas, isto posto principalmente em razão das relações institucionais e políticas que podem reorientar as prioridades de alocação dos recursos de cada gestão governamental.

Oportunizando a seleção de indicadores de qualidade da água se faz necessária a classificação do estado atual de diferentes trechos do corpo hídrico, a partir de levantamento (coleta e análise de amostras) da qualidade da água. No que se refere à seleção dos indicadores de vulnerabilidade, Medeiros (2004b) defende a busca pelo levantamento de usos, da disponibilidade e da demanda atual de águas superficiais e subterrâneas; o uso e a ocupação do solo; e a identificação das fontes de poluição pontuais e difusas atuais, oriundas de efluentes domésticos e industriais, de atividades agropecuárias e de outras fontes causadoras de degradação ambiental sobre os recursos hídricos. A seleção de indicadores socioeconômicos torna-se possível a partir de uma caracterização dos aspectos do socioeconômico. E finalmente para a seleção de indicadores institucionais, o levantamento de aspectos jurídicos e institucionais e a identificação das áreas reguladas por legislação específica e das áreas em processo de degradação se fazem necessários.

Como anunciado anteriormente, todo este processo ocorre com a participação do comitê de bacia, podendo este ser o elaborador direto da proposta, desde que conte com um corpo técnico, câmara técnica, ou agencia de bacia/ secretaria executiva, ou outra instancia, habilitada para a

execução das ações, ou ainda o validador de uma proposta elaborada por técnicos do Estado, visto que na inexistência de agência de bacia, as atividades executivas e técnicas de u comitê, serão de responsabilidade do órgão executor da política de recursos hídricos. Seja qual for a forma, caberá ao comitê de bacia encaminhar ao conselho estadual de recursos hídricos a proposta de enquadramento de suas águas, assim, segundo Carvalho *et al.* embora a gestão integrada dos recursos hídricos seja um avanço, precisa ser aperfeiçoada do no que tange a “[...] um maior envolvimento da sociedade civil, com mais conhecimento de causa e responsabilidade” (CARVALHO *et al.*, 2007). Da mesma forma, Montanari (2006) ressalta que a atual legislação evoluiu trazendo a ideia da participação da população nas decisões a serem tomadas dentro da área em que esta habita, por meio da instituição dos comitês de bacia. Mas enfatiza que “[...] subterfúgios são utilizados para se dificultar a participação da comunidade local como, por exemplo, a ausência de informação acerca da atuação dos Comitês bem como da possibilidade de participação da população” (MONTANARI, 2006).

REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA QUALIDADE DOS CORPOS D’ÁGUA

No Brasil, segundo Flores (2008), a participação social surgiu como uma maneira de garantir práticas mais igualitárias, sugerindo uma mudança qualitativa na gestão; este processo foi decorrente das mudanças ocorridas no país, após a instalação da democracia. A Sociedade Civil passou por um período de transformações e foram criados espaços de interação que configuraram uma sociedade mais ativa e organizada. A descentralização e a criação de mecanismos participativos também eram reivindicações de movimentos sociais, que atuavam em diversas áreas, e foram concebidas como uma maneira de democratização e maior acesso da sociedade nas decisões públicas (ABERS; JORGE, 2005). Complementando Vasconcelos *et al.* (2005) anuncia que a participação pública ou social surgiu como uma maneira de garantir práticas mais igualitárias, envolvendo diversos atores com igualdade de condições de negociação, em um processo de diálogo aberto, no qual os interesses são tão importantes quanto às posições, na construção colaborativa de soluções. Mas isso, como destaca Milaré (2005), vai depender do entendimento e da capacidade da sociedade de se articular por meio dos órgãos colegiados, onde podem se manifestar e tem direito a voto. Molle (2008) destaca a importância das dimensões cognitivas e ideológicas na formulação dos discursos políticos sobre a água. Ele afirma que as ideias nunca são neutras e refletem as configurações da sociedade em que emergem as visões de mundo e os interesses daqueles que têm o poder de definir os termos do debate, para legitimar opções em particular, e descartar os outros, e para incluir ou excluir determinados grupos sociais.

Há também quem atribua a abertura à participação social na gestão dos recursos hídricos uma ação neoliberal, que levará ao esvaziamento das responsabilidades do Estado. De acordo com

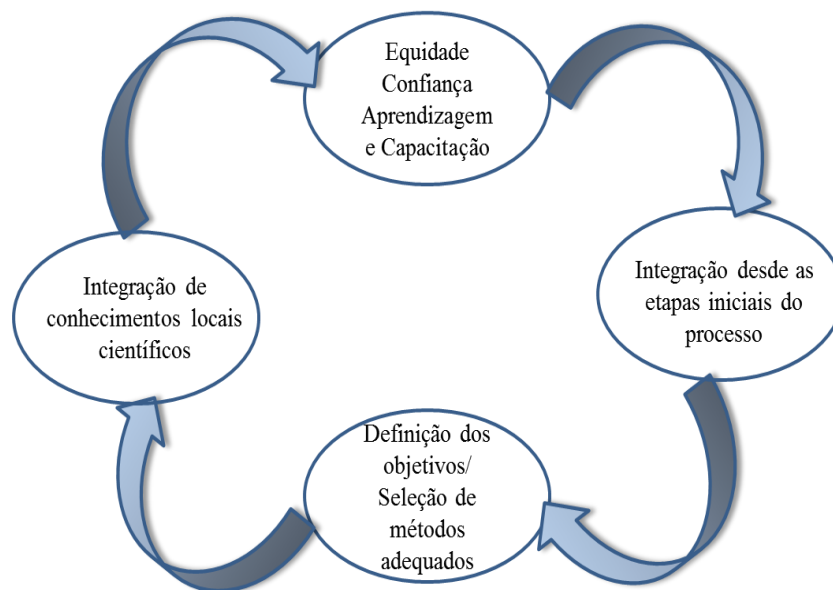
Sampaio e Godoy (2006), a inadequação do Estado de feição tradicional suscitou por parte do direito administrativo brasileiro uma certa assimilação e adaptação das agências norte-americanas. Efetivamente, a regulação que enseja a proliferação das aludidas agências é mecanismo de diminuição do Estado, de desestatização. E isto não estaria dissonante do próprio conceito de participação que prega o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID, 2003), quando afirma que participação é o processo pelo qual as pessoas e entidades exercem influência no controle das iniciativas de desenvolvimento e nas decisões sobre os recursos que as afetam.

Como todo o sistema de gestão dos recursos hídricos esta pautada na participação social será preciso compreender que aqui não será tratada por participação apenas como frequência em eventos e atos populares, afinal todos os países que passaram por períodos ditatoriais buscaram a participação social como elemento democrático de tomada de decisão, e no Brasil, este sentimento não é diferente, gerando uma ansiedade que muitas vezes leva a escolha de modelos complexos que não se aplicam a nossa realidade, tanto pelos diferentes costumes e princípios, quanto pelo estágio de cidadania, ainda em construção para muitos.

Para assegurar a gestão compartilhada dos recursos hídricos, os comitês de bacia foram criados, e precisam estar atentos, conforme destaca Veigas, (2008), para não perpetuar vestígios do sistema que eles visam justamente combater e inovar. Ainda segundo este autor, sabendo-se que nem todo consenso é democrático, e que nem toda decisão é justa, cabe, portanto, aos comitês realizar continuamente um trabalho de preparação, educação e informação de seus integrantes, no intuito de evitar ou, pelo menos, minimizar, os problemas derivados do desequilíbrio de forças internas, como arranjos locais ou setoriais que possam defender interesses próprios, acima do interesse comum de melhoria da qualidade ambiental das bacias hidrográficas.

O consenso em torno da importância da participação pública nunca esteve tão consistente como na atualidade, conforme enfatizado por White e Humphrey (2007). Porém, ainda ocorre a falta de conhecimento a respeito da melhor maneira de se assegurar a efetiva participação dos interessados. Reed (2008) atenta que o envolvimento ativo dos grupos de interesse (“*stakeholders*”) contribui para a qualidade das decisões ambientais, as quais devem estar atreladas às características indicadas na Figura 2.

Figura 2 Características que devem estar associadas às decisões ambientais.



Fonte: Adaptado de Reed (2008).

No processo de elaboração do instrumento de gestão Enquadramento dos corpos d'água, os espaços para a participação social extrapolam os momentos de consulta pública ou oficinas de coleta oral das informações históricas da bacia ou trecho específico. E para participar com capacidade de posicionamento decisório é preciso que estejam asseguradas uma série de aspectos, a começar pela difusão do conhecimento e ambientes de aquisição de conhecimento. Não apenas os membros do CBH precisam estar preparados para o certame, a comunidade ao eleger seus pares precisa saber como eles tratarão cada tema, todavia um comitê pouco informado estará a mercê da manipulação esquizofrenia de técnicos e doutores, tal qual citação de Veigas, (2008) [...] “um dos grandes problemas que se percebe empiricamente em diversos órgãos colegiados que contam com a participação social é a falta de informações e conhecimentos na área de deliberação, dessa forma, não há a possibilidade de contestar tecnicamente o que está sendo proposto e, com isso, perde-se o caráter democrático da decisão, visto que, simplesmente, chancela-se o que foi proposto.”.

Habermas (2003) reintroduz a questão democrática através de um aspecto participativo e social, em que todos os cidadãos podem ter oportunidade de expressão. Enfatizando que a razão comunicativa torna possível o *medium* linguístico, “através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam”. Ele ainda aponta para a necessidade de se garantir aos cidadãos *direitos de comunicação* e *direitos de participação política* visando, inclusive, a própria legitimidade do processo legislativo, explicando que na medida em que os direitos de comunicação e de participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente do ponto de vista da legitimação social, esses direitos não podem ser tidos como os de entes jurídicos privados e isolados: eles têm que ser apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento,

que se encontram numa prática de entendimento. Nesse sentido, só será legítimo “aquilo em torno do qual os participantes da deliberação livre podem unir-se por si mesmos, sem depender de ninguém para tradução do discurso”.

É necessário que o processo de aquisição e difusão do conhecimento ocorra de forma continuada, conforme defende Freire, (2007), visando à conscientização e a criticidade do sujeito na relação com o mundo, faz-se necessário uma minuciosa atenção a sua visão de mundo e de homem no contexto social em construção do conhecimento transformador e decisório.

São inúmeras as formas de participação e os desafios para que, de fato ela ocorra, aqui serão, de acordo com Teixeira (2007), priorizadas quatro dimensões: 1) **Participação no processo de tomada de decisão** - Diz respeito a quem toma as decisões no Estado e como isso acontece, ao sujeito e ao processo decisório. Quanto ao sujeito, define quem são os atores: elites tecnicamente preparadas e selecionadas via processo eleitoral; ou cidadãos, de forma direta ou por mecanismo que permita sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, verifica se a seleção implica apenas a escolha dos decisores, delegando a esses, total liberdade de ação, ou se é mais objetiva envolvendo critérios e elementos de decisão; 2) **Dimensão educativa e integrativa do processo de participação** - A capacitação para a participação política é gerada pela própria prática ou experiências pessoais rotineiras em que se adquirem habilidades e procedimentos democráticos. Trata-se do tipo de participação dos movimentos sociais, ONGs e grupos de cidadãos, capaz de sedimentar um sentimento maior de identidade e de integração; 3) **Participação como controle público** - A participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade. Esse entendimento de controle público tem dois aspectos básicos: o primeiro corresponde à *accountability*, ou seja, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios; o segundo, decorrente do primeiro, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes. O exercício desse controle requer a organização, estruturação e capacitação da sociedade civil em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros variáveis técnicas, exigências de equidade social e aspectos normativos; e 4) **Dimensão expressivo-simbólica da participação** - Essa dimensão aborda formas de participação que não se voltam para o institucional, embora suas ações possam ter desdobramentos e impactos nesse âmbito. Os mecanismos de participação utilizados para esse fim são específicos e diversificados, muito resultante da criatividade e da não submissão aos padrões estabelecidos indo de forma leve e lúdicas, como o abraço de milhares de pessoas em um local que se quer preservar, às mais agressivas, como o fechamento de uma rua, uma greve de fome, protestos etc.

Em todas estas dimensões a comunicação surge muito mais intensamente. É um elemento transversal, que conforme Bourdieu, (1989) conceitua, as relações de comunicação são, relações de poder determinadas pelo poder material ou simbólico acumulado pelos agentes envolvidos nas relações. Os “sistemas simbólicos” atuam como instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e conhecimento e asseguram a dominação de uma classe sobre outra a partir de instrumentos de imposição da legitimação, “domesticando” os dominados. E assim as limitações para que esta participação se efetive será promovida por múltiplos agentes, internos e externos às estruturas decisórias. Segundo Lima (2001) as dificuldades mais comumente encontradas em instâncias participativas (conselhos de meio ambiente e audiência pública de estudos de impacto ambiental) são: As discussões intermináveis, a falta de quórum das plenárias, as pautas extensas, as atas que não são lavradas, a paridade ou a falta dela na composição dos conselhos, a fragilidade da representação institucional, a descontinuidade e descompromissos dos representantes, a falta de apoio ou condições de participação para pessoas ou organizações realmente interessadas, os diferentes níveis de informação e qualificação, o gigantismo da estrutura de uns em contraste com a fragilidade e desorganização de outros, a manipulação da participação e a cooptação dos representantes em razão de todas estas dificuldades.

Segundo Lopes (2006) A experiência dos movimentos sociais brasileiros surgidos no processo de redemocratização e de luta contra o regime autoritário propiciou a busca por políticas públicas favorecendo uma maior participação social. Essa seria uma nova forma de gerir a coisa pública, e o conjunto do Estado vai nessa direção. No entanto, nem sempre as formas e os instrumentos participativos oferecidos por essas políticas encontram eco nas práticas da sociedade civil organizada ou na política local. E nem sempre as propostas políticas democráticas sabem lidar com as demandas da população que muitas vezes não dialogam com os interesses econômicos de algumas oligarquias. A etnografia de situações como as de conselhos municipais de meio ambiente e de audiências públicas, segundo Lopes (2006) pode mostrar os efeitos de dominação exercidos pela presença técnica de expertise, bem como o abafamento e a falta de espaço de diálogo com o saber leigo. E nesta perspectiva crítica, segundo Goma (2002) deve-se despender menos tempo e esforço participativo na elaboração de diagnósticos exaustivos e estratégias genéricas em relação ao conhecimento de tal realidade, para envolver os integrantes em um documento aprovado com solenidades, e dedicar esse tempo à articulação de redes participativas, entendendo que elas são partes intrínsecas dos processos do governo, e sua existência é condicionante para a aprovação de planos.

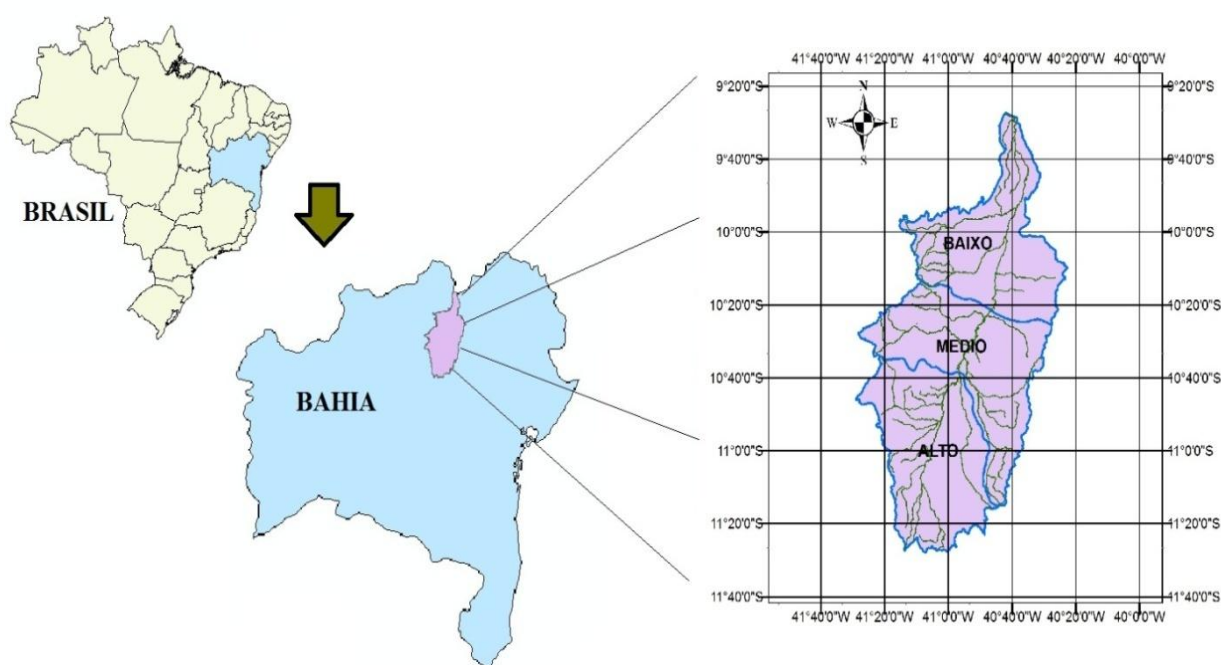
Para Lugo (2007), a questão da participação também envolve o conceito de representação, nisso, o autor destaca que é necessário destacar, cada vez que a maioria dos antropólogos e sociólogos é consciente do papel que a crise de representação destacando o quanto é difícil

mensura-la a partir de técnicas de pesquisa qualitativa, como entrevista, observação e notas de campo, pois estes são os elementos comuns de inquérito. Esta crise de representação requer o reordenamento do mundo social.

O CASO EM ESTUDO: BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SALITRE

A Bacia do Rio Salitre (BHS), afluente do rio São Francisco, está localizada na região do semiárido, ao norte da Bahia e engloba parte das áreas dos municípios de Campo Formoso, Jacobina, Juazeiro, Miguel Calmon, Mirangaba, Morro do Chapéu, Ourolandia, Umburanas e Várzea Nova, sendo este último totalmente inserido na Bacia, conforme apresentado na figura 3 a seguir.

Figura 3 – localização da BHS no Estado da Bahia e no Brasil



Dentro da regionalização aplicada pela SEPLAN ao planejamento público estadual, a BHS abrange parte de cinco Territórios de Identidade: Chapada Diamantina (Morro do Chapéu), Piemonte da Diamantina (Jacobina, Mirangaba, Ourolândia, Umburanas, Várzea Nova), Piemonte do Itapicuru (Campo Formoso), Sertão do São Francisco (Juazeiro) e Piemonte do Paraguaçu (Miguel Calmon).

Esta região, em muitos municípios, apresenta um grande problema de escassez de água, não relacionado apenas ao baixo índice pluviométrico, alta taxa de evaporação e elevado teor de salinidade da água, mas, também, com a poluição das águas, uso indiscriminado da água e do solo.

O Plano de Gerenciamento Integrado da Bacia do Rio Salitre (PLANGIS, 2001), consultado para a realização dos estudos na Bacia, separa o percurso do Rio Salitre em trechos, segundo a divisão da bacia em três sub-regiões: Alto, Médio e Baixo Salitre.

O trecho Alto da Bacia compreende a região que se desenvolve desde a nascente do rio, no município de Morro do Chapéu, até a confluência do Rio Salitre com o Riacho Ouro Branco, em um ponto de fronteira entre os limites municipais de Mirangaba e Umburanas. O Médio segue desde o limite inferior do trecho Alto até a região onde se encontra a confluência do Rio Salitre com os Rios Preto (pela margem esquerda) e Riachão (pela margem direita). O Baixo compreende o município de Campo Formoso e segue até Juazeiro, onde o Rio Salitre deságua no São Francisco, a jusante da Barragem de Sobradinho, pela margem direita.

A BHS está localizada geograficamente em uma área de clima tropical semiárido. Está limitada à Leste, pelas Bacias do Rio Itapicuru e do Sub-Médio São Francisco, ao norte, pelo Lago do Sobradinho, à Oeste, pela sub-bacia do Rio Jacaré e ao Sul, pela Bacia do Rio Paraguaçu.

Possui uma área de 14.196 km². O Rio Salitre tem suas nascentes nas escarpas da Chapada Diamantina, localizada na Boca da Madeira, município de Morro do Chapéu. Nesta região do semiárido baiano a média da evapotranspiração, cerca de 2.100 mm anuais, supera a das precipitações, não chegando a alcançar a média de 600 mm anuais, o que revela a notável deficiência dos recursos hídricos superficiais e a intermitência dos rios. A maior incidência de chuvas se dá entre os meses de dezembro e março.

A bacia do Salitre é uma bacia hidrográfica rural, o significa dizer que a centralização de recursos financeiros, poder político e comunicação que ocorre nas sedes municipais, muitas vezes, camufla a aplicação de recursos na porção dos municípios que integram a bacia.

PROCEDIMENTOS E REFLEXÕES NO TRATO COM O CASO EM ESTUDO

Para uma análise dos pressupostos até então abordados em relação ao caso de estudo, foi necessário além da análise das atas de reuniões plenárias do CBH Salitre, a elaboração e aplicação de um questionário contendo questões objetivas e subjetivas voltado aos membros titulares do Comitê de Bacia Hidrográfica do rio Salitre, construídas a partir do levantamento bibliográfico e buscando atender os objetivos da pesquisa. Durante uma plenária ordinária realizada no distrito de Junco, município de Juazeiro em maio/2012, foi apresentado o objetivo da pesquisa e aplicado o questionário que quanto instrumento de investigação, obteve resposta de doze, dos dezoito membros. Os seis membros restantes (ausentes à plenária) foram contatados por telefone em dias posteriores ao evento. Com a coleta dos dados, foram realizadas as sistematizações das respostas e o cruzamento dos dados utilizando o SPSS 14 para leitura e análise do banco de dados, bem como para a geração dos percentuais apresentados a seguir.

RESULTADOS OBTIDOS

Diante a sistematização dos resultados obtidos a partir dos questionários aplicados aos 18 membros do Comitê de bacia do Salitre, foi possível identificar que, 55% dos membros do CBH esta situado na sede dos municípios de Juazeiro e Jacobina, enquanto os demais 45% estão distribuídos em 5 (cinco) diferentes municípios. Ainda do total dos membros titulares 88% dos são do sexo masculino, o grau de escolaridade oscila entre o nível médio completo e superior completo. Quanto à composição, o CBHS é tripartite e igualitária, ou seja, existem representantes dos três segmentos e com equidade na distribuição de vagas, no entanto as vagas de usuários não exprimem todos os usos, havendo concentração nos usos abastecimento humano e irrigação.

Antes de apresentar os dados ligados diretamente ao enquadramento dos corpos d'água, faz-se necessário destacar que, embora, quase a totalidade (15) dos 18 membros tenha sinalizado ter facilidade para compreender os termos técnicos relacionados à qualidade de água, as respostas de muitos demonstraram que o conhecimento sobre o certame ainda carece de maiores informações. E, em que pese esta constatação estar sendo antecipada, aqui ela se justifica para que os dados a seguir apresentados sejam, de fato, reveladores da percepção dos membros do CBHS e não necessariamente do rito legalmente instituído para o instrumento de gestão em questão.

Do total dos entrevistados, apenas 16% nunca fez algum tipo de curso em que fosse abordado o enquadramento dos corpos d'água, sendo que 55% dos que realizaram algum tipo de curso, referem-se à formação oferecida pelo no período das pesquisas referentes ao PROENQUA. Quando arguidos sobre os três (3) indicadores de qualidade de água, os membros do CBHS elencam turbidez, potabilidade e salinidade, como mais significativos, isso demonstra que a capacitação realizada por Medeiros et al (2002) contribuiu para a aquisição do conhecimento de forma eficiente entre aqueles que na época foram participantes do curso.

No entanto, 14 dos 18 membros, assinalaram não saber ou não respondeu corretamente em relação ao que são metas progressivas de qualidade de água; A mesma quantidade de pessoas, em relação às fases do processo de enquadramento dos corpos d'água em que é possível haver participação social, afirmou a fase de coleta de água, mais uma vez fazendo alusão ao momento vivenciado durante as pesquisas do PROENQUA/UFBA.

A discussão sobre qualidade de água extrapola as reuniões plenárias do CBH, visto que 84% dos membros participam de discussões sobre esta temática fora do comitê de bacia, e julgam, em maioria simples (51%) que a participação de cada um deles é boa, seguindo de um pequeno percentual que julga ser regular. Destes que julgaram ter uma boa participação a respeito da discussão qualidade de água, 66% anunciaram possuir metodologia de viabilização da participação social com vistas na qualidade dos corpos d'água. O que segundo o presidente do CBHS, facilita para que outras pessoas que não integram o comitê participem dos acontecimentos que envolvem o

rio Salitre. Entre exemplos do que eles chamam metodologias, estão expedições ao rio e seus afluentes, blogs e revistas eletrônicas. Este mesmo grupo assinalou que leva os assuntos tratados neste comitê ou conselho aos seus pares, ainda que com periodicidade irregular, nas reuniões de associações e outros eventos por eles frequentados.

Quando arguidos quanto à existência de cidades que se destacam ou que concentram a discussão sobre gestão da qualidade da água na bacia do rio Salitre, a resposta universal foi negativa, no entanto analisando as atas das reuniões plenárias já realizadas nos 6 (seis) anos de existência legal deste comitê, a sede dos municípios de Juazeiro e Jacobina (que não estão na bacia do Salitre) sediaram juntos 2/3 dos encontros realizados.

Em relação à gestão da qualidade de água, após a instalação do Comitê 50% avalia como regular expressando que não houve muita mudança, uma vez que os conflitos pela água na região do Salitre, principalmente nas localidades de Junco e Goiabeira, no município de Juazeiro atraem a atenção dos atores sociais independente do espaço Comitê de Bacia.

O comitê de bacia do rio Salitre, diante a resposta de todos os entrevistados, carece de apoio para superação de alguns obstáculos, entre eles e com equidade nos percentuais de frequência nas respostas, estão a necessidade de conhecimento técnico, a falta de recursos financeiros e a necessidade de remodelagem nas ações burocráticas e administrativas. Estes seriam alguns dos fatores que melhoraria, para 88% dos membros a atuação do comitê em relação à gestão da qualidade de água.

Quanto à participação dos segmentos na tomada de decisão a respeito da gestão de qualidade de água, os usuários constituem o segmento que foi assinalado por 60% dos membros como o que menos participa das discussões, em que pese ter sido também o segmento integrado pelos “grandes produtores”, sendo este o grupo assinalado por 84% dos membros do CBHS em relação à opinião deles de quem menos se beneficiaria com enquadramento dos corpos d’água.

Dos 18 (dezoito) membros do CBHS, 88% acredita que as decisões no comitê em relação à gestão da qualidade de água são tomadas democraticamente, eles apontam diferentes ações prioritárias para bacia, entre elas, 50% para o plano de recursos hídricos da bacia, seguido em 33,3% da necessidade de projetos de saneamento básico, e de 16,7% que apontam para a necessidade de intensificar a educação ambiental, no entanto, a falta de confiança entre os segmentos, demonstra que a construção de consenso pode tardar acontecer, visto que diante as indicações paritárias em relação à falta de confiança mutua, ou seja, sociedade civil e usuário não creem no poder publico, que não crê no usuário ou na sociedade civil, eles, os membros, em percentual de 52% não assumiria um compromisso, mesmo, este mesmo grupo tendo destacado que o meio ambiente, o rio e a população seriam os maiores beneficiários com a implantação do enquadramento dos corpos d’água.

CONCLUSÕES

A sistematização dos resultados leva à conclusão que existe uma lacuna no procedimento de difusão e aquisição do conhecimento a cerca do processo de elaboração e implementação do instrumento de gestão: Enquadramento dos Corpos D'água segundo os usos preponderantes. Destacando que não basta apenas estarem identificados os espaços cabíveis à participação social, ocupados legalmente para a tomada de decisão pelas entidades que integram o comitê de bacia hidrográfica, é preciso que estas entidades estejam qualificadas para o certame, e ainda, que tenham condições favoráveis para o encontro coletivo, com uma revisão das ações burocráticas, necessárias ao funcionamento do Estado, mais limitantes e muitas vezes, excludentes do envolvimento dos grupos de pressão e dos representantes da sociedade civil organizada e pequenos usuários, aqueles que necessitam de apoio e logística que viabilize desde o seu deslocamento ao local dos eventos ao repasse de informações em linguagem menos técnica e acessível em meio físico, pois até mesmo o uso de ferramentas digitais (e-mail, CD-ROM) dificulta o acesso à informação daqueles que integram uma bacia hidrográfica rural.

É também necessário que seja respeitado um tempo mínimo para construção de consensos, respeitando que a maturidade de um grupo somente será alcançada quando garantido o tempo de repasse das informações sobre o certame, tempo de consulta as bases a respeito dos múltiplos cenários impactados pelas possibilidades de uma ou outra decisão, e tempo para a negociação entre os membros com igualdade de oportunidades para as diferentes manifestações e possibilidade. Em se tratando de ambientes públicos, é reconhecido o limitado tempo para atendimento dos cronogramas de desembolso e vigência dos contratos que viabilizam as ações, no entanto aqui, esta sendo discutido o funcionamento de sistemas complexos com forte espaço para o controle social através da gestão compartilhada assegurada em premissa legalmente instituída em leis e resoluções.

Existem lacunas respondidas por interpretações diversas, que por vezes dificultam a implementação da gestão integrada e a relação efetivamente cuidadora da qualidade das águas do rio Salitre. A forte presença do valor econômico nos vários trechos das leis e resoluções, levam a crer que a convivência de múltiplos usos será priorizada, muitas vezes em detrimento do gerenciamento de riscos que influenciam a saúde humana, o desenvolvimento econômico e funções do ecossistema.

A promoção dos espaços reais para a participação social no enquadramento dos corpos d'água poderá contribuir para uma tomada de decisão satisfatória, integrado de múltiplos interesses e com um eficiente controle social que propicie validar as determinações deste instrumento de gestão, para além de suas forças legais. Todavia, o maior desafio identificado durante a realização dos estudos aqui realizados demonstra que, em que pese todos os elementos citados, a construção da confiança entre os pares e segmentos envolvidos na gestão das águas será preponderante para a celebração de

compromissos que, de fato, relacionem a qualidade do ambiente à economia e à sociedade, possibilitando um melhor desempenho das políticas públicas e suas tendências de mudança.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R.; JORGE, K. D. (2005). Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de Bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, v. 8, nº 2, jul./dez.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO). *Libro de consultas sobre participación*. 1999. Disponível em: www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/index.htm
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria dos Recursos Hídricos. “Lei 9.433, de 08 de Janeiro de 1997”.
- BOURDIEU, Pierre. “Sobre o poder simbólico”. In : O poder simbólico. Lisboa : DIFEL, 1989.
- CARVALHO, A. M. *et al.* Programa de sensibilização da sociedade civil sobre o uso e preservação de águas do Rio Paraíba do Sul no município de Campos dos Goytacazes/RJ. *Boletim do Observatório Ambiental Alberto Lamego*. v.1, n. 2, p. 55-63, jul./dez. Campos dos Goytacazes/RJ: Essentia Editora, 2007.
- CONAMA. Resolução 357. Publicado no DOU em 03/2005.
- FREIRE, Rogério Herlon, FURTADO, Paulino e ALMEIDA, Magda Maria Marinho. Monitoramento qualitativo como ferramenta de gestão dos corpos d’água superficiais do estado do Ceará. XIV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2001.
- FREIRE. Paulo, PEDAGOGIA DA AUTONOMIA, Ed. Vozes. Rio de Janeiro, 2007.
- FLORES, Rafael Kruter. MISOCZKY. Maria Ceci. Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Lago Guaíba, Rev. Adm. Pública vol.42 no.1 Rio de Janeiro Jan./Feb. 2008
- GOMA, R. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais eletrônicos*. Lisboa: Clad, 2002. Disponível em: www.clad.org.ve/siare/index.htm
- GWP - INTEGRATED WATER RESOURCES MANAGEMENT (Gestão Integrada de Recursos Hídricos) in: Global Water Partnership, Stockholm, Sweden. Printed in Denmark. March 2000.
- HABERMAS, Jürgen. Era das transições. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- LIMA, R. B. O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre o gerir e o gestar. In: ANAIS DO ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 4., 2001, Belém. 2001. Disponível em: nepam.unicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv_en/mesa4/4.pdf. Acesso em: 20 maio 2012.
-

- LOPES, José Sérgio Leite .Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação IN: Horizontes Antropológicos, vol.12 no.25 Porto Alegre Jan./June 2006
- LUGO, Juan Pablo Vera. MARÍN. Jefferson Jaramillo. Teoría social, métodos cualitativos y etnografía: el problema de la representación y reflexividad en las ciencias sociales. UNIVERSIT HUMANIST. no.64 Bogotá July/Dec. 2007
- MEDEIROS, Yvonilde D. P. de.BERETA, Magda. e outros PROJETO: Proposta metodológica para enquadramento dos corpos d'água em bacias de regiões semi-áridas – PROENQUA, Financiamento CTHIDRO GRH 01/2004
- MEDEIROS, Yvonilde D. P. de. (org). Gerenciamento dos Recursos Hídrico do semi-árido do Estado da Bahia – Enquadramento de Rio intermitente para o rio Salitre e Sistema de Apoio à Decisão para Gerenciamento dos Recursos Hídricos da Bacia do rio Paraguaçu. Relatório Final. CTHidro / CNPq. Salvador, abr. 2004b.
- MEDEIROS, Y. D. P. de; CIDREIRA, T. dos S.; FARIA, A. da S.; SRDJEVIC, B.; NETTO, O. C.; SOUZA, M. A. A. de. (2006). Processo decisório de alocação de águas utilizando análise multicritério: caso da bacia do rio São Francisco. In: Anais do VIII Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, Gravatá, PE.
- MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MOLLE. Francoi. Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector. In: water alternative, volume 1, 2008. / www.water-alternatives.org acessado em maio/2012
- MONTANARI, M. P. Análise da aplicabilidade e efetividade da Lei n. 9.433, de 08 de Janeiro de 1997 (Lei da Política Nacional e de Gestão dos Recursos Hídricos). Porto Alegre, 2006.
- PORTO, M.F.A. Sistemas de gestão da qualidade das águas: uma proposta para o caso brasileiro. Tese de Livre Docência. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2002.
- REED, M. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literaturere view. Biological Conservation. v. 141.
- SAMPAIO, Arnaldo. GODOY, Moraes. Direito Administrativo, globalização e neoliberalismo in: <http://jus.com.br/revista/texto/6044/direito-administrativo-globalizacao-e-neoliberalismo#ixzz1wSicnRZ6>, Elaborado em 12/2003, acessado em 30 de maio de 2012.
- VASCONCELOS, L.; MARQUES, M. J.; MARTINHO, G.(2005). Public Participation in waste Management – overcoming ingrained myths. In: X international waste management ans lansfill symposium. Sardinia
- VEIGAS, E. C. Gestão das Águas e princípios ambientais. Caxias do Sul, RS: EducS, 2008.
- WHITE, L.; HUMPHREY, B. (2007). Voices and values: Linking values with participation in OR/MS in public policy making. Omega, v. 35.
-