

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECOLOGIA

Tese de Doutorado

**O ENCONTRO ESTADO E SOCIEDADE  
NA POLÍTICA GAÚCHA DAS ÁGUAS**

Janine Haase

Porto Alegre, maio de 2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

# O Encontro Estado e Sociedade na Política Gaúcha das Águas

Janine Haase

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ecologia, do Instituto de Biociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ecologia, área de concentração em gestão de recursos hídricos.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Eduardo Lanna

Comissão Examinadora:  
Profa. Dra. Beate Frank  
Profa. Dra. Maria Dolores Pineda  
Profa. Dra. Teresinha Guerra

Porto Alegre, maio de 2005.

“Organizando os papéis de meu falecido pai, encontrei um caderno do meu primeiro ano primário, com planos e trajetos a serem realizados nos diversos dias da semana em Imbé, onde passávamos as férias, dos quais constavam alguns mapas e recomendações, como, por exemplo, ir até o Braço Morto e fazer pesquisas. Talvez já aí tenha sido definido meu futuro profissional.”

Dedico este trabalho ao meu pai, que me transmitiu o gosto pela pesquisa, por seus princípios, apoio e amor incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu tio, Dr. Senno Cornely, mentor desta idéia, pelo estímulo, amor e exemplo de vida.

Ao meu orientador, principalmente pela confiança na minha competência profissional.

Ao Projeto Marca D'água, fonte inesgotável de inspiração, e a cada um dos seus integrantes, pelo apoio e incentivo, pelos conhecimentos aportados e pela bolsa parcial de auxílio.

À Fepam, por ter possibilitado esta jornada.

Ao Curso de Pós-Graduação em Ecologia, por ter acatado a idéia.

Às minhas filhas, meu suporte de vida, assim como a água.

A todos aqueles que, de uma forma ou de outra, colaboraram com este trabalho: meus colegas da Fepam, o Barê e a Ingrid, os entrevistados e meus amigos do peito.

Ao Raul Seixas, que me acompanhou com sua música durante a última semana de fechamento deste trabalho.

## RESUMO

A interdisciplinaridade aparece como um aspecto fundamental na atuação sobre a problemática ambiental, que vem sendo crescentemente entendida como parte das lutas democráticas pela consolidação de um novo modelo de cidadania. O discurso sobre participação da sociedade na formulação das políticas públicas está basicamente relacionado a três questões: democratização do processo, maior eficácia na resposta às demandas sociais e importante função pedagógica, viabilizando os processos de capacitação e de aprendizado coletivo. Este trabalho visa avaliar o processo de implementação da política de recursos hídricos no Rio Grande do Sul, enfocando o encontro entre Estado e sociedade, com base no novo paradigma da gestão participativa. A metodologia adotada partiu do levantamento da fundamentação teórica sobre a gestão integrada dos recursos hídricos e sobre o encontro Estado e sociedade na formulação de políticas públicas, buscando-se a integração entre estas duas áreas. A fundamentação prática deu-se através do desenvolvimento das seguintes atividades: análise da história da gestão gaúcha das águas, avaliação da composição dos comitês de bacias gaúchas, avaliação do perfil dos membros destes comitês, bem como da sua percepção sobre o processo, e estudo comparativo das agendas de dois comitês com diferentes tempos de funcionamento. Os métodos utilizados para desenvolver estas atividades foram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a aplicação de questionários e a realização de entrevistas, além da experiência profissional da autora como técnica ambiental do Estado. Os resultados obtidos mostraram que este novo modelo de gestão foi gerado na interseção entre sociedade civil e administração estatal, com ênfase num forte componente técnico. Apesar dos representantes dos comitês gaúchos apresentarem um perfil diferenciado, indicando seu pertencimento a uma certa elite social e lembrando formas convencionais de relação Estado e sociedade; a observação do processo de implementação da política gaúcha das águas mostrou uma mobilização de base social mais ampla do que a encontrada nas instituições políticas tradicionais. Também foi observado que tem aumentado a capilaridade territorial e a diversidade profissional, reforçando a idéia de democratização do processo. Apareceu como fator possivelmente dificultador desta democratização a pouca participação do setor governamental, o que pode levar ao esvaziamento dos comitês. A análise sobre a eficácia das ações ficou prejudicada, tendo em vista o estágio inicial de implementação do sistema como um todo, refletindo-se na baixa capacidade deliberativa dos comitês. Até o momento, os comitês têm cumprido sua, não menos importante função, como vetor educacional na promoção da cidadania.

**Palavras-chave:** gestão de recursos hídricos, participação da sociedade, comitês de bacias, Rio Grande do Sul.

## ABSTRACT

Interdisciplinary work, which has increasingly been understood as part of the democratic struggle for the consolidation of a new model of citizenship, now ascends as a fundamental aspect in addressing environmental problems. The discourse about society's participation in the creation of public policies is fundamentally related to three issues: democratization of the process, greater effectiveness in responding to social demands, and important pedagogical function, which makes viable the processes of qualification and collective learning. This project aims to evaluate the process of implementation of the water resources' policies in Rio Grande do Sul. It focuses on the collaboration between State and society, based on the new paradigm of participative management. The adopted methodology was based on the study of the theoretical basis for both the water resources integrated management and the collaboration between State and society to create public policies, with the goal of integrating these two areas. The praxis formulae arose from the development of the following activities: a historical analysis of the State's water management, an evaluation of the formation of State's basins committees, an evaluation of these committees' members profiles as well as their perceptions about the process, and a comparative study between the agendas of two committees with distinct functioning periods. The methods employed to carry on these activities were: bibliographic research, document research, questionnaires and interviews, besides the author's professional experience as a government agency's environmental technician. The results showed that this new management model originated from the intersection between civil society and state government's administration, with emphasis on a strong technical component. In spite of differentiated profiles presented by the State's committees' representatives - which indicate their belonging to a certain social elite and resemble conventional relationships between government and society - the observation of the water policies implementation process in the state showed an involvement of a social base wider than the one found in politically traditional institutions. Territorial capilarity and increased professional diversity were also observed, which reinforce the idea of democratization in the process. A possible obstacle to this democratization process appears to be the government small participation, which could lead to the weakening of the committees. The analysis of the effectiveness of actions was impaired, considering that the system as a whole was in its initial stages of implementation, reflecting in committees' low power of decision. Up to this moment, the committees have performed their not less important function as educational vehicles in the promotion of citizenship.

**Key words:** water resources management, society's participation, basins committees, Rio Grande do Sul.

## SUMÁRIO

### I. Introdução

I.1. Justificativa .....	01
I.2. Objetivos e hipóteses .....	12
I.3. Estrutura do trabalho .....	13

### II. A gestão integrada dos recursos hídricos

II.1. Aspectos conceituais .....	17
II.2. O contexto nacional .....	29

### III. Reflexão teórica sobre o encontro Estado e Sociedade na gestão das políticas públicas

III.1. O contexto nacional .....	46
III.1.a. Participação .....	46
III.1.a'. Associativismo e clientelismo .....	49
III.1.a''. Representação e representatividade .....	54
III.1.b. Descentralização .....	61
III.2. Aspectos sobre a participação	
III.2.a. Os modelos de participação .....	68
III.2.b. Participação: conceitos e objetivos .....	70
III.2.c. Tipos e níveis de participação .....	78
III.2.d. Participação: limites e condicionantes .....	83



<b>IV. Metodologia e descrição da área de estudo.....</b>	<b>93</b>
IV.1. Descrição e análise da história da gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Sul .....	95
IV.2. Levantamento e avaliação da composição dos comitês de bacias gaúchos .....	96
IV.3. Avaliação do perfil dos membros dos comitês de bacias gaúchos e da sua percepção sobre o processo de gestão das águas no Estado .....	97
IV.4. Análise comparativa das agendas dos comitês Sinos e Tramandaí ..	100
IV.5. Descrição da área de estudo .....	103
<b>V. Resultados e discussão</b>	
V.I. A política gaúcha de gestão das águas.....	109
V.I.1. Primeira fase .....	110
V.I.2. Segunda fase .....	119
V.I.3. Terceira fase .....	123
V.I.4. Eixos de análise .....	131
V.II. A composição dos Comitês de Bacias do Rio Grande do Sul .....	142
V.III. O perfil e a percepção dos membros dos comitês de bacias gaúchos	153
V.III.1. O universo pesquisado .....	154
V.III.1.a. Aspectos sobre a capilaridade territorial .....	159
V.III.1.b. A diversidade profissional .....	163
V.III.2. O perfil dos membros .....	165
V.III.2.1. A questão do gênero .....	165
V.III.2.2. A faixa etária .....	167
V.III.2.3. O nível de escolaridade .....	169
V.III.2.4. A renda mensal .....	172
V.III.2.5. O nível de associativismo .....	176
V.III.2.6. A competência política subjetiva .....	181
V.III.2.7. O interesse pela política .....	183

V.III.3. A percepção sobre o processo de gestão das águas .....	189
V.III.3.1. Nível de participação e influência .....	189
V.III.3.2. Aspectos relativos à representação e representatividade .....	199
V.III.3.3. Aspectos relativos à informação e capacitação .....	206
V.III.3.4. Objetivos das reuniões dos comitês .....	209
V.III.3.5. Principais ações e decisões .....	211
V.III.3.6. Principais problemas enfrentados .....	214
V.III.3.7. Comentários mencionados pelos entrevistados .....	216
V.III.4. Considerações finais .....	221
V.IV. Estudo comparativo das agendas dos Comitês Tramandaí e Sinos ...	229
V.IV.1. Breve descrição das bacias .....	232
V.IV.2. Análise das agendas .....	238
V.IV.3. Considerações finais .....	247
VI. Conclusões .....	249
Referências Bibliográficas .....	269
Anexos .....	280

## LISTA DE FIGURAS

1. Esquema metodológico de estudo ..... 94
2. Mapa do Rio Grande do Sul com as bacias hidrográficas ..... 152
3. Temas abordados nas reuniões do Comitesinos no período 2002/03 ..... 240
4. Temas abordados nas reuniões do Comitê Tramandaí no período 2002/03 ... 240

## LISTA DE QUADROS

1. Matriz de gerenciamento ambiental, segundo Lanna (2000) .....	24
2. Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos .....	38
3. Integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos .....	39
4. Descrição sucinta da Lei 10.350/94 .....	120/122
5. Exemplos da trajetória de participação de técnicos do Estado na criação e implementação da política hídrica gaúcha .....	133/134
6. Categorias propostas para avaliação da composição dos Comitês de Bacias do Rio Grande do Sul e sua correspondência com as categorias previstas na Lei 10.350/94 .....	145
7. Classificação dos temas abordados nas reuniões dos Comitês de Bacias .....	231

## LISTA DE TABELAS

1. Universo da aplicação dos questionários .....	99
2. Dados de área, população e número de municípios das três regiões hidrográficas que compõem o Rio Grande do Sul (SEMA, 2002) .....	104
3. Número de resoluções do CRH por tipo de assunto, no período 1995/2003...	129
4. Percentual das diferentes categorias nos Comitês de Bacias do Rio Grande do Sul .....	146
5. Importância relativa (%) das diferentes categorias nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente da Região Sul, segundo Ribeiro (2003), e nos Comitês de Bacias do Rio Grande do Sul .....	150
6. Distribuição relativa dos questionários respondidos nos diferentes comitês e nas regiões hidrográficas, considerando o número total de questionários e o número respondido por cada um dos grupos representados (2003) .....	157
7. Residência dos participantes dos comitês gaúchos dentro ou fora da respectiva bacia hidrográfica (2003) .....	160
8. Relação entre o número de municípios abrangidos pelos comitês e o número de municípios incluídos na pesquisa, com a idade dos Comitês do Estado (2003) .....	161
9. Profissões mais citadas pelos participantes das reuniões de comitês de bacias do Rio Grande do Sul (2003) .....	164
10. Composição dos comitês de bacias gaúchos, quanto ao gênero dos participantes (2003) .....	167
11. Faixa etária dos participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	168
12. Comparação entre a estrutura etária da população do Rio Grande do Sul, segundo dados da FEE (2003), e a estrutura etária dos participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	169

13. Escolaridade dos participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	170
14. Distribuição percentual das pessoas de 10 anos ou mais de idade, segundo os anos de estudo, no Rio Grande do Sul (FEE, 2003) e nos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	170
15. Distribuição da renda mensal dos participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	173
16. Comparação entre as classes de rendimento no Brasil, na região sul, nos conselhos estudados no Paraná e nos comitês de bacias gaúchos (2003) ....	174
17. Maior faixa de escolaridade e renda familiar entre todos os participantes e somente dos associados participantes do Orçamento Participativo .....	176
18. Participação dos entrevistados em outras associações / atividades, além da que representam nos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	177
19. Outras associações / atividades que os entrevistados participam, além da que representam nos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	180
20. Percepção dos entrevistados, quanto ao poder de influenciar as decisões dos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	182
21. Formas de participação dos entrevistados na eleição de 2002, de acordo com os participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	184
22. Preferência partidária dos participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	185
23. Preferência partidária por comitê (2003) .....	187
24. Hábito dos participantes dos comitês de bacias gaúchos de ler noticiário no jornal (2003) .....	188
25. Hábito de assistir noticiário na TV, de acordo com os participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	188
26. Hábito de escutar noticiário no rádio, de acordo com os participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	189

27. Percepção dos entrevistados sobre seu nível de participação nos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	190
28. Participação dos entrevistados nas Câmaras Permanentes de Assessoramento (CPA) ou em grupos de trabalho dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	191
29. Percepção dos entrevistados sobre as categorias com maior nível de participação nos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	193
30. Percepção dos entrevistados sobre as categorias com menor nível de participação nos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	196
31. Percepção dos entrevistados sobre as categorias com maior influência nos processos decisórios dos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	198
32. Percepção dos entrevistados, quanto ao sentimento de autorização para adotar determinadas posturas nos respectivos comitês de bacias gaúchos, em nome da entidade que representam (2003) .....	202
33. Frequência com que os entrevistados se reúnem nas entidades que representam nos respectivos comitês de bacias gaúchos para discutir assuntos relativos aos comitês que participam (2003) .....	203
34. Frequência das reuniões entre os entrevistados e outras instituições da mesma categoria que representam nos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	204
35. Resumo dos indicadores utilizados para avaliação de aspectos relativos à representação e representatividade nos comitês de bacias gaúchos (%) .....	205
36. Formas de obtenção de informações sobre a água, por parte dos participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	207
37. Percepção dos participantes dos comitês de bacias gaúchos sobre a suficiência das informações recebidas para o gerenciamento das águas (2003) .....	208
38. Percepção dos entrevistados, quanto aos objetivos das reuniões dos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	210

39. Percepção dos participantes sobre as principais decisões / ações dos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	212
40. Percepção dos participantes sobre os principais problemas dos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	215
41. Comentários realizados pelos participantes dos comitês de bacias gaúchos nos questionários aplicados (2003) .....	217
42. Resumo dos resultados das questões do questionário aplicado aos membros dos comitês de bacias gaúchos (2003) .....	223
43. Dados descritivos das bacias hidrográficas do Sinos e Tramandaí .....	233
44. IDESE e índices parciais utilizados para o seu cálculo, relativos aos Coredes e às bacias hidrográficas em estudo, de acordo com dados da FEE, de 2000 (FEE,2003) .....	236
45. Percentual do número de linhas ocupadas por cada tipo de assunto em relação ao número total de linhas das atas analisadas no período 2002/03 .....	239
46. Percentual do número de linhas ocupadas por cada tratamento do assunto em relação ao número total de linhas das atas analisadas no período 2002/03 ...	245
47. Percentual do número de linhas ocupadas por atores de diferentes grupos em relação ao número total de linhas das atas analisadas no período 2002/03 ...	246



## **LISTA DE SIGLAS**

**ABES** – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

**ABRH** – Associação Brasileira de Recursos Hídricos

**AEBA** – Associação dos Ex Bolsistas da Alemanha

**ANA** – Agência Nacional de Águas

**CEEIG** – Comitê Executivo de Estudos Integrados do Guaíba

**CEIVAP** – Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul

**CIENTEC** – Fundação de Ciência e Tecnologia

**CNRH** – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

**CONAMA** – Conselho Nacional de Meio Ambiente

**CONRHIRGS** – Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul

**COREDE** – Conselho Regional de Desenvolvimento

**CORSAN** – Companhia Riograndense de Saneamento

**CRH** – Conselho de Recursos Hídricos (RS)

**DEFAP** – Departamento Estadual de Florestas e Áreas Protegidas

**DNAEE** – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

**DRH** – Departamento de Recursos Hídricos (RS)

**EMATER** – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

**FEE** – Fundação de Economia e Estatística

**FEPAM** – Fundação Estadual de Proteção Ambiental

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FNRU** – Fórum Nacional de Reforma Urbana

**FRH** – Fundo de Recursos Hídricos

**FZB** – Fundação Zoobotânica

**GERCO** – Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro

**IBAMA** – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

**IDESE** - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

**IPH** – Instituto de Pesquisas Hidráulicas / UFRGS

**JICA** – *Japan International Cooperation Agency - Brazil*

**METROPLAN** – Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente

**MST** – Movimento dos Sem Terra

**NMS** – Novos Movimentos Sociais

**ONG** – Organização não governamental

**OP** – Orçamento Participativo

**PATRAM** – Patrulha Ambiental da Brigada Militar

**SEMA** – Secretaria Estadual de Meio Ambiente

**SERH** – Sistema Estadual de Recursos Hídricos

**SINGRH** – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

**SISNAMA** - Sistema Nacional de Meio Ambiente

**SMAM** – Secretaria Municipal do Meio Ambiente

**SRH** – Secretaria de Recursos Hídricos

**UNDP** – *United Nation Development Programme*

**UPAM** – União Protetora do Ambiente Natural

## I. INTRODUÇÃO

### I.1 Justificativa

A compreensão da concepção deste trabalho passa por uma reflexão sobre a trajetória profissional da autora na área ambiental<sup>1</sup>, durante as décadas 80/90, e sobre a busca de uma visão mais ampla e interdisciplinar.

Na década de 70, a perenidade de objetivos das universidades, considerados até então como investigação científica, centro de cultura e ensino das profissões, foi abalada. As exigências cada vez maiores por parte da sociedade e as políticas de financiamento mais restritas por parte do Estado fizeram com que os principais fins passassem a ser a investigação, o ensino e a prestação de serviços, privilegiando o conteúdo utilitário e produtivista. Segundo Santos (1995), a universidade brasileira passa por contradições que levam a três tipos de problemas: a crise da hegemonia, a crise da legitimidade e a crise institucional. Esta última é

---

<sup>1</sup> Os textos relativos à experiência da autora encontram-se registrados na primeira pessoa, entre aspas.

decorrente da contradição entre a reivindicação de autonomia para definir valores e objetivos institucionais e a submissão crescente a critérios de eficácia e produtividade de origem e natureza empresarial. A crise de legitimidade decorre da contradição entre a hierarquização do saber, através de restrições de acesso, e a exigência sócio-política de democratização e da igualdade de oportunidades. Finalmente, a crise da hegemonia é conseqüência da contradição entre a produção de alta cultura necessária à formação das elites e a produção de padrões culturais médios para formação de força de trabalho qualificada. Esta concepção de universidade repousa em pressupostos que vem se mostrando cada vez mais problemáticos: dicotomia alta cultura / cultura popular, dicotomia educação / trabalho e dicotomia teoria / prática. Em 1982, Clark Kerr (cit. por Santos, 1995) lançou o conceito de “multiversidade” como uma universidade funcionalizada, disponível para a satisfação das necessidades sociais, conforme as solicitações das agências financiadoras. Este conceito foi criticado tanto pelos conservadores, uma vez que o papel da universidade deveria ser um investimento intelectual de longo prazo, como pela esquerda intelectual, porque a universidade ficaria dependente dos grupos sociais com capacidade de financiamento, ou seja, a classe dominante. Cristovam Buarque, como Reitor da Universidade de Brasília, defendia a idéia de que as políticas das universidades deveriam combinar o máximo de qualidade acadêmica com o máximo de compromisso social.

“Em 1976, iniciei o Curso de Oceanologia da Fundação Universidade de Rio Grande (FURG), onde já chamava atenção a desvinculação da pesquisa com as necessidades da sociedade. Minha graduação aconteceu em um curso com profissionais altamente qualificados e alta tecnologia, mas com uma visão fragmentada do meio ambiente, onde o homem só participava como *in put* ou *out put* dos ecossistemas naturais, ou seja, com extrator ou como contaminador.”

Na década de 80 observou-se a ascensão de partidos conservadores na Europa e Estados Unidos, o isolamento progressivo dos partidos comunistas, a descaracterização política dos partidos socialistas, a transnacionalização da economia e a sujeição dos países periféricos às exigências do capitalismo multinacional e de suas instituições de apoio (FMI, Banco Mundial). Foi a consagração do capitalismo sob a forma neoliberal, exaltando as idéias da livre iniciativa, do Estado mínimo, da mercantilização das relações sociais, do fortalecimento da cultura de massas e da celebração de estilos de vida e imaginários sociais individualistas, privatistas e consumistas.

Nas décadas 80/90, houve um agravamento brutal das condições sociais dos países periféricos, caracterizado pelo aumento da dívida externa, por sua desvalorização no mercado internacional e pelo decréscimo de ajuda externa, tanto no interior dos países, como entre os países do Norte e do Sul. Estes últimos 20 anos foram décadas experimentais. Por um lado, o capital começou a definir uma resposta aos desafios dos anos 60, que assenta na conversão do sistema mundial em espaço global de acumulação. Por outro, foi um período de grande experimentação social, de formulação de alternativas ao modelo de desenvolvimento capitalista e de afirmação política de novos sujeitos sociais. Por último, testemunhou o colapso das sociedades comunistas do Leste Europeu. Além de experimentais, foram também contraditórios: o excesso de regulação tem convivido com movimentos emancipatórios transclassistas poderosos, os chamados Novos Movimentos Sociais (NMS), incluindo os ecológicos, feministas, pacifistas, anti-racistas, de consumidores e de auto-ajuda nos países centrais; e o Partido dos

Trabalhadores (PT), o sandinismo, as comunidades eclesiais de base, o Movimento do Sem Terra (MST), as greves cívicas nacionais e a auto-gestão das favelas na América Latina. Segundo Carvalho (1992), o ecologismo passou de uma forma contestatória, com raízes ideológicas nos movimentos de contracultura dos anos 60, que denunciaram o mal-estar das sociedades industrializadas, a uma forma emancipatória, integrado aos NMS, nos anos 80/90.

“Em 1981, iniciei o Curso de Pós-Graduação em Ecologia da UFRGS, desenvolvendo a dissertação “Avaliação Ecológica do Arroio Velhaco”, buscando uma visão mais integrada do meio ambiente, sem, no entanto, considerar o homem e a sociedade como parte integrante deste meio. Em agosto deste ano assumi como bioecologista na Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam). Desde o início, atuei na área de recursos hídricos, primeiramente mais centrada no diagnóstico e monitoramento da qualidade da água, através da coleta e análise de parâmetros físicos, químicos e biológicos, tratamento estatísticos dos dados e interpretação dos resultados. Lembro ainda do meu constrangimento ao realizar coletas nos rios mais poluídos do Estado, na região metropolitana, em meio à pobreza e à miséria em suas margens. Tenho gravado na memória o contraste entre o meu barco asseado, com potes esterilizados e conservantes coloridos, e as crianças remelentas e esfarrapadas pegando a água imunda em baldes para suas malocas despencando sobre as margens dos rios. O que pensariam aquelas pessoas abandonadas pelo mundo sobre a minha figura de pesquisadora?”

Atualmente não se podem dissociar os debates de desenvolvimento e ecologia. Toda uma vertente progressista (social-democrata) questionou o desenvolvimento praticado tanto pelo capitalismo como pelo socialismo, em função da exclusão econômica e política presente nestes dois modelos. A vertente progressista privilegiou as relações sociais, ignorando a relação do homem com a natureza. Já a vertente liberal, que emergiu nos países capitalistas desenvolvidos, sensibilizou-se com a extinção das espécies animais e com o efeito estufa, sem, no

entanto, confrontar-se com o rosto pobre do mundo. O encontro contraditório destas duas vertentes colocou a questão ecológica na ordem do dia (Souza, 1992).

A luta contra a degradação do meio ambiente vem sendo crescentemente entendida como parte das lutas democráticas pela constituição e consolidação de um novo modelo de cidadania. Tais lutas supõem que a ecologia está inserida em um quadro maior, definido por um determinado modelo de desenvolvimento. Vários setores da vida política começam a mostrar sensibilidade ao debate sobre a insustentabilidade ecológica do atual modelo e sobre a desigualdade social na distribuição dos custos ambientais por ele gerados. Ignorar as raízes sociopolíticas e os processos históricos que geram e alimentam a crise ambiental significa trivializar suas dimensões e escamotear sua natureza mais profunda. Através das lutas ambientais identificam-se os caminhos que levam, ao mesmo tempo, ao restabelecimento do equilíbrio da natureza e à construção da democracia na sociedade (Acsegrad, 1992).

“Aos poucos, o enfoque do meu trabalho foi deslocando-se da área de diagnóstico para a área de planejamento e gestão ambiental, mais especificamente, dos recursos hídricos, no âmbito do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO). Este programa tem como objetivo o planejamento integrado dos recursos ambientais da zona costeira, de forma descentralizada e participativa, compatibilizando a ação antrópica com a dinâmica dos ecossistemas, para assegurar o desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado. Outro trabalho desenvolvido foi a realização de processos de enquadramento dos recursos hídricos, regidos tanto pela Resolução Conama 20/86, que classifica as águas de acordo com os níveis de qualidade para assegurar seus usos preponderantes, como pela Lei 10350/94, que define a política estadual de recursos hídricos, ambas prevendo a participação da sociedade neste processo.

Por outro lado, a formação da grande maioria dos profissionais atuantes na área ambiental e de recursos hídricos é de origem técnica: engenheiros, arquitetos, geólogos, biólogos e geógrafos, entre



outros. O trabalho destes técnicos na área social é feito de maneira intuitiva, faltando tanto o conhecimento teórico básico, como a prática de implementação de estratégias, técnicas e instrumentos adequados. Foi esta carência que originou meu interesse pela área social, na busca pela efetivação da inter-relação, conceitualmente intrínseca, entre as áreas ambiental e social. É dentro deste contexto que o trabalho aqui apresentado foi desenvolvido.”

A interdisciplinaridade aparece como um aspecto fundamental para a compreensão e atuação sobre a problemática ambiental, necessitando uma abordagem global e cooperativa entre os diferentes tipos de conhecimentos (Cornely, 1993; Lanna, 1997; Assis, 2000; Barbosa, 2000; Costa, 2000; Ferreira, 2000; Nobre, 2000; Tucci et al, 2001). Rocha (2000) considera que o técnico ambiental deve mediar um processo no qual certas práticas possam ser reorientadas ou remanejadas, quando necessário, sem, no entanto, impor seus valores como verdades que desconsideram as práticas culturais do grupo. Sendo um processo dialógico, a questão implica em uma situação de contínua negociação entre os saberes locais e técnicos.

A interdisciplinaridade consiste em confrontar os saberes existentes, limitados e fragmentados, incapazes de traduzir a complexidade das interações entre a sociedade humana e o meio natural, buscando um novo saber, mais complexo e integral.

Godard (1997) diferencia a multidisciplinaridade, caracterizada como uma associação de disciplinas que concorrem para uma realização comum, mas sem que cada uma delas chegue a modificar sensivelmente sua própria visão das

coisas e seus próprios métodos, da interdisciplinaridade, que estaria relacionada à gênese de uma nova disciplina. As condições de êxito de tal procedimento são duplas: no plano científico, exige a consolidação dos conceitos e a obtenção de resultados cumulativos; no plano institucional, passa pela formação de comunidades científicas suficientemente amplas para que se disponha de meios de publicação, além de espaços para debates e para a realização de atividades de formação.

Segundo Barbosa (2000), uma das dificuldades encontradas para a prática da interdisciplinaridade é que a competência técnico-científica disciplinar é um paradigma universitário tradicional, refletindo-se nas estruturas universitárias, na rigidez das agências de fomento e, conseqüentemente, no perfil dos profissionais. Costa (2000) também comenta a existência de uma certa resistência à prática da interdisciplinaridade no meio acadêmico, na medida em que poderia afetar a estrutura universitária compartimentada em departamentos disciplinares e a concentração de poder no âmbito das sociedades acadêmicas. Uma das características básicas da atividade interdisciplinar é a democratização de um saber coletivo, interferindo em interesses e estruturas de poder, consolidadas em diversos segmentos da comunidade acadêmica.

As grandes questões contemporâneas que afligem as sociedades complexas, dentre elas a questão ambiental, para serem resolvidas, não podem ser decompostas em pequenas partes aparentemente fáceis de serem enfrentadas analiticamente. Isto não significa abdicar da objetividade, nem do conhecimento disciplinar. Ao contrário, a reestruturação das ciências em curso é capaz de aumentar suas possibilidades, desde que se levem em consideração as críticas

feitas às práticas do passado e que se erijam estruturas mais autenticamente pluralistas e universais (Ferreira, 2000).

Há dez anos atrás, a pesquisa ambiental de caráter interdisciplinar nada mais era do que a coincidência geográfica do tema em estudo de vários pesquisadores, com formação e interesses científicos distintos, os quais se associavam no que era chamado de “projeto integrado”, visando a otimização dos custos e a obtenção de financiamentos. A associação de pesquisadores de diferentes áreas se dava, quase que exclusivamente no que se referia aos meios físico e biótico, sem qualquer consideração aos aspectos sócio-econômicos (Costa, 2000).

Nos últimos anos tem se buscado resgatar a visão global dos antigos filósofos gregos, que se dedicavam ao estudo simultâneo dos diversos campos do conhecimento, hoje distribuídos entre as ciências humanas, sociais, biológicas, exatas, da saúde, entre outras. O distanciamento do conhecimento compartmentado em disciplinas, face à complexidade das associações entre os objetos de estudo destes saberes específicos no ambiente real, terminou por acarretar uma baixíssima contribuição da comunidade científica no sentido de evitar, minimizar ou reverter a enorme degradação ambiental decorrente dos modelos de desenvolvimento referenciados a recursos naturais abundantes e baratos. Assim, deve-se considerar que a importância da interdisciplinaridade transcende o âmbito da atividade de pesquisa em si, devendo ser valorizada e referida como um instrumento metodológico essencial para possibilitar a apropriação social dos resultados do avanço do conhecimento científico e tecnológico gerado na área ambiental (Costa, 2000).

Até grande parte do século XX, os aspectos técnico-científicos de recursos hídricos eram respondidos isoladamente por diferentes profissionais: engenheiros civis, quando se tratava de construir uma barragem, um canal ou um sistema de tratamento de esgotos; agrônomos, quando se tratava do suprimento de água para uma plantação; geólogos, quando se tratava de obter água subterrânea; meteorologistas, nos casos de previsão das condições climáticas. Para atender aos desafios do mundo moderno, a ciência hidrológica tem passado por uma grande ampliação interdisciplinar em função dos diferentes conhecimentos que interagem na natureza do sistema aquático. Tucci et al (2001) ressaltam a necessidade de instruir-se profissionais com formação mais ampla, englobando conhecimentos de matemática, física, química, biologia e geociência, entre outros. Para buscar soluções adequadas e produtivas é necessário transitar e interagir nas diferentes disciplinas sem preconceitos e com uma linguagem comum que, infelizmente, ainda é muito limitada. Para tanto, é preciso formar um novo tipo de profissional, com a visão específica de uma área, mas com o conhecimento básico e suficientemente amplo para transitar entre as diferentes áreas do conhecimento necessário ao gerenciamento adequado dos recursos hídricos. Lanna (1997) também ressalta a necessidade de que os profissionais atuantes na gestão das águas tenham conhecimentos básicos em diversas outras disciplinas, que não aquela que dominem.

Assis (2000) destacou a gestão integrada de bacias hidrográficas como um dos temas prioritários atuais para atuação da interdisciplinaridade. A condução da Política Nacional de Recursos Hídricos exigirá dos órgãos técnicos a produção de estudos integrados capazes de embasar estratégias de gerenciamento viáveis não

só do ponto de vista da conservação dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, associado à manutenção da biodiversidade, como os tornando compatíveis com os interesses de usos dos diferentes grupos sociais, a médio e longo prazo. O delineamento e a condução de tais estratégias dependerão não apenas da capacidade técnico-científica para a produção dos estudos necessários, mas, também, da formação de grupos institucionais capazes de atuar de forma interdisciplinar, produzindo resultados tangíveis do ponto de vista do uso sustentado dos recursos hídricos, a partir de metas socialmente estabelecidas no âmbito dos Comitês de Bacias. Destaque-se que, a despeito de algumas iniciativas esparsas, o país não possui ainda os recursos humanos adequadamente formados para conduzir uma tal política em escala nacional, o que implicará a oferta de cursos de pós-graduação, tendo em vista a necessidade de oferecer profissionais adequadamente treinados.

Segundo Nobre (2000), as demandas sociais são pautadas por problemas complexos e de natureza intrinsecamente interdisciplinar. Sua solução necessita, portanto, de uma visão sistêmica, que permita observar o fenômeno em seus vários ângulos e, conseqüentemente, utilizar os recursos existentes (humanos, materiais, ambientais, etc) em prol da efetividade dos resultados para a sociedade.

Necessita, desse modo, que as partes envolvidas assumam compromissos consensuais, estabelecendo parcerias e compartilhando riscos. Desse modo, a interdisciplinaridade pode ser vista também como primeira expressão da condução participativa na gestão dos interesses difusos. Para o envolvimento da sociedade na solução de problemas ambientais, há que se construir uma visão de conjunto em que haja interesses comuns e alianças entre os diferentes grupos sociais. Para isto é

preciso despertar a consciência de que as soluções, quaisquer que sejam, necessitam levar em conta a interdisciplinaridade. O envolvimento dos diversos setores pressupõe que se vençam as barreiras de comunicação entre a comunidade científica, empreendedores e outros setores da população envolvidos. Esta abordagem facilita o exercício da modéstia por parte da comunidade científica, bem como a gestão de conflitos, aumentando as relações de ajuda mútua.

A contribuição esperada das ciências e da tecnologia no tocante às questões ambientais é claramente identificada na Agenda 21: a comunidade científica e tecnológica deve ter uma contribuição mais aberta e efetiva para o processo de tomada de decisão relativa ao meio ambiente e desenvolvimento. É importante que o papel que a ciência e a tecnologia desempenham nos assuntos da sociedade seja mais amplamente conhecido, tanto pelos decisores que ajudam a determinar as políticas públicas, quanto para o público em geral. Deve-se intensificar as relações de cooperação já existentes entre a comunidade de ciência e tecnologia e o público em geral para que se obtenha uma participação mais intensa e aprofundada (Assis, 2000).

Este trabalho não é, portanto, apenas o produto de um exercício intelectual, mas nasce do engajamento da pesquisadora com a questão ambiental, mais especificamente com as águas. Assim, com o propósito de aferir se, em meio à tradição autoritária da sociedade brasileira, os Comitês de Bacias constituem efetivamente uma estratégia para a construção da cidadania, pretende apreender o significado de sua experiência pessoal.

## **I.2 Objetivos e Hipóteses**

O objetivo geral deste trabalho é a avaliação do processo de implementação da política estadual de recursos hídricos no Rio Grande do Sul, enfocando o encontro entre Estado e sociedade civil, com base no novo paradigma de organização do Estado, fundamentado na gestão participativa. As hipóteses envolvidas estão relacionadas aos fundamentos desta política: Até que ponto está havendo participação efetiva da sociedade na definição das políticas públicas hídricas? Como o Estado tem atuado nesta questão? A participação na gestão das águas é representativa da sociedade da bacia?

O discurso da participação na formulação de políticas públicas busca articular a democratização do processo, através do fortalecimento de seu papel de fiscalização e controle, com a eficácia dos resultados. Além disso, a participação teria um efeito direto sobre os atores, atuando como importante função pedagógica, no sentido de construção da cidadania e reinvenção dos padrões de convivência democrática (Dagnino, 2002). É importante analisar até onde a formalização destas instâncias de participação democratizou a gestão pública e o acesso aos bens públicos. Pode-se afirmar que estão se delineando novas tendências na produção de políticas públicas? Trata-se de compreender até onde se pode falar em constituição destas novas tendências como resultado dos encontros entre sociedade civil e governo e quais seus principais limites e possibilidades (Tatagiba, 2002).

O perfil típico de um membro de um conselho gestor de políticas públicas, incluindo seus recursos individuais como renda, escolaridade, associativismo, competência subjetiva e ativismo político, indica seu pertencimento a uma certa elite social, lembrando formas convencionais de relação entre Estado e sociedade civil. Por outro lado, envolve uma mobilização da base social mais ampla do que aquela que encontramos nas instituições políticas tradicionais, favorecendo a eficiência administrativa, através do aumento de transparência e controle social, e como vetor educacional na promoção do fortalecimento da cidadania (Fuks, 2002).

Respondendo a estas questões, espera-se estar contribuindo para o desenvolvimento institucional da gestão participativa das águas, através da abordagem de uma experiência no âmbito da implantação deste sistema.

### **I.3 Estrutura do trabalho**

A autora procurou estruturar o trabalho de forma a conduzi-lo do mais geral ao particular, abrangendo três principais estágios de desenvolvimento: o primeiro refere-se a uma reflexão teórica mais ampla sobre a gestão das águas e o encontro Estado e sociedade na definição de políticas públicas; o segundo trata da avaliação do processo de implementação da política de recursos hídricos no Rio Grande do Sul, através da aplicação de instrumentos de pesquisa em todos os comitês do Estado; e o terceiro refere-se à análise das agendas dos comitês, através da comparação de dois estudos de caso.

O segundo capítulo aborda o processo de gestão integrada dos recursos hídricos e está dividido em duas partes: a primeira refere-se aos aspectos



conceituais; e a segunda descreve o contexto nacional, através da apresentação de uma retrospectiva histórica deste processo no Brasil durante o século XX, das principais características da política atualmente em prática no país e de uma breve avaliação sobre sua implementação, relacionando os principais avanços e dificuldades, como um indicativo dos desafios que ainda devem ser superados.

O terceiro capítulo trata de uma reflexão teórica sobre o encontro Estado e Sociedade na formulação de políticas públicas, estando dividido em duas partes. A primeira contextualiza dois fundamentos essenciais da política hídrica, a participação e a descentralização, no processo de transição democrática do Brasil. Nesta parte também são abordados alguns assuntos diretamente relacionados à participação, que serão posteriormente trabalhados ao longo do texto: associativismo e clientelismo, representação e representatividade. A segunda parte descreve com mais detalhes alguns aspectos sobre a participação, foco central deste trabalho, apresentando os modelos de participação, sua importância, conceitos e objetivos, os tipos e níveis de participação existentes e seus limites e condicionantes.

O quarto capítulo descreve a metodologia adotada no trabalho como um todo, especificando os métodos utilizados em cada uma das atividades desenvolvidas: descrição e análise da história gaúcha da gestão das águas; levantamento e avaliação da composição dos comitês de bacias gaúchas; avaliação do perfil dos membros destes comitês e da sua percepção sobre o processo; e estudo comparativo das agendas de dois comitês com diferentes tempos de funcionamento, o Comitesinos e o Comitê Tramandaí. No final deste capítulo é apresentada uma descrição das três regiões hidrográficas do Estado.

No quinto capítulo são descritos e discutidos os resultados obtidos, estando dividido em cinco partes.

A primeira parte do quinto capítulo descreve o processo de criação e implementação da política hídrica no Estado, desde a década de 70 até os dias atuais, através da exploração de três eixos de análise: a origem dupla do processo, considerando a existência de uma mobilização da sociedade em torno da água e o fato de alguns técnicos do governo com interesse na área saberem aproveitá-la para implantar um sistema de gestão; a importância do papel dos técnicos neste processo; e a influência das trocas de governos e das questões político-partidárias no desenvolvimento do mesmo.

Na segunda parte do quinto capítulo é apresentada uma avaliação da composição dos 16 comitês de bacias implantados no Rio Grande do Sul até o final de 2003, verificando a paridade entre os diversos segmentos envolvidos e comparando-os com outros conselhos e comitês existentes no país.

A terceira parte do quinto capítulo mostra o resultado da aplicação de um questionário nos mesmos comitês da parte anterior e está dividido em três partes: a primeira está relacionada ao universo pesquisado, abordando sua representatividade em relação ao total de membros dos comitês, bem como a contribuição dos diferentes grupos que os compõem, além de aspectos relativos à capilaridade territorial e à diversidade profissional; a segunda parte descreve o perfil dos membros dos comitês, incluindo gênero, faixa etária, escolaridade, renda, associativismo, competência política subjetiva e interesse pela política; e a terceira está mais relacionada à gestão propriamente dita, considerando a percepção dos membros dos comitês sobre os níveis de participação e poder de influência das

diferentes categorias, os níveis de informação e capacitação, os objetivos das reuniões e as principais ações, decisões e problemas detectados. No final são apresentadas algumas considerações sobre o perfil típico dos membros dos conselhos gestores de políticas públicas, sobre a desigualdade na distribuição de recursos entre os diferentes grupos que os compõem e sobre sua capacidade deliberativa.

Na quarta parte do quinto capítulo, é apresentado um estudo comparativo entre as agendas de dois comitês com tempos de funcionamento diferentes, abordando a hipótese de que um comitê mais antigo e experiente teria melhores condições de assumir mais rapidamente as novas atribuições previstas na lei gaúcha das águas. Foi, também, avaliado o nível de participação dos diversos atores nestas agendas. Inicialmente é apresentada uma descrição das bacias estudadas, seguindo-se da análise de suas agendas, através da classificação dos assuntos abordados e dos diferentes tratamentos por eles recebidos, finalizando com comentários sobre a capacidade deliberativa destes comitês e sobre o nível de participação dos diferentes segmentos sociais envolvidos.

A quinta e última parte do capítulo sobre os resultados apresenta algumas considerações finais, relacionando os aspectos abordados nas diferentes atividades desenvolvidas.

O sexto e último capítulo apresenta as conclusões do trabalho, com enfoque na relação Estado e sociedade, abordando as considerações apresentadas durante o texto e relacionando-as com os objetivos e hipóteses pretendidos e com os aspectos teóricos citados na literatura.

## **II. A gestão integrada dos recursos hídricos**

### **II.1. Aspectos conceituais**

Segundo Lanna (1999), a Gestão das Águas <sup>2</sup> é uma atividade analítica e criativa voltada à formulação de princípios e diretrizes, ao preparo de documentos orientadores e normativos, à estruturação de sistemas gerenciais e à tomada de decisões, tendo como objetivo final promover o inventário, uso, controle e proteção dos recursos hídricos. Já o Gerenciamento das Águas <sup>3</sup> seria o conjunto de ações governamentais, comunitárias e privadas destinadas a regular o uso, o controle e a proteção das águas, além de avaliar a conformidade da situação corrente com os princípios doutrinários estabelecidos pela política das águas. Uma gestão das águas eficiente deve, então, ser constituída por uma política, que estabelece os princípios doutrinários, um modelo de gerenciamento, que estabelece a organização legal e institucional, e um sistema de gerenciamento, que reúne os instrumentos para o preparo e execução do planejamento do uso, controle e proteção das águas.

---

<sup>2</sup> Lanna (1999) diferencia o uso dos termos água e recursos hídricos: o primeiro é mais amplo, incluindo as questões ambientais referentes à proteção das águas; e o segundo, mais restrito, quando destinado aos usos deste elemento. Neste trabalho, a proteção ambiental também está sendo considerada como um uso da água, sendo portanto os dois termos utilizados indistintamente.

<sup>3</sup> Estas definições de gestão e gerenciamento propõem uma diferenciação entre elas, embora, freqüentemente, estas palavras sejam usadas como sinônimos. Neste texto a gestão é considerada de forma mais ampla, abrangendo todas as atividades, inclusive o gerenciamento.

Na Declaração de Dublin (1992) sobre a água e o desenvolvimento sustentável, é recomendada uma gestão com enfoque integrado, que concilie o desenvolvimento econômico e social com a proteção dos ecossistemas naturais, estabelecendo uma relação entre o uso do solo e da água, onde a entidade mais apropriada para sua gestão é a bacia hidrográfica. Também na Agenda 21, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro, 1992) está recomendado que a ordenação integrada dos recursos hídricos deve estar baseada na percepção de que a água é parte integrante do ecossistema, um recurso natural e um bem social e econômico, cuja quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização, sendo que a integração dos aspectos relativos às terras e às águas teria que ser feito no nível de bacias hidrográficas.

A água tem uma série de características especiais que lhe proporcionam um caráter diferente e excepcional com respeito à maioria dos demais recursos naturais: alto grau de mobilidade e incerteza, não respeitando os limites políticos ou o direito à propriedade; significativas economias de escala, especialmente no armazenamento, transporte e distribuição, proporcionando condições para um monopólio natural clássico; grande diversidade de formas de aproveitamento, originando conflitos entre os usuários; interdependência geral entre os usuários; natureza unidirecional, assimétrica e anisotrópica das relações de interdependência entre os usos e usuários da água em um sistema integrado, onde os usuários de jusante são afetados pelos usuários de montante, mas o contrário não é verdadeiro. Estas características conduziram a maioria dos países

a considerar a água como um bem de domínio público do Estado, sobre o qual se concedem direitos de uso a particulares (Jourlavlev, 2003).

O uso da bacia hidrográfica como unidade de gestão tem sido recomendado em todas as conferências internacionais sobre os recursos hídricos, em princípio, por ser a forma natural de captação e concentração das águas precipitadas em uma região. Além desta razão física básica, cabe mencionar outras razões que explicam este fato: a primeira é que estas características geram um grau extremamente alto de inter-relação e interdependência entre os usos e os usuários da água; a segunda é que as bacias constituem uma área onde interagem em um processo permanente e dinâmico, a água com os outros recursos naturais e bióticos, tendo o uso do solo de montante efeito imediato na água de jusante; e, por último, que em seus territórios se produzem relações de interdependência entre estes sistemas naturais e o sistema socioeconômico (Jourlavlev, 2003).

Segundo Borba & Mercante (2001), a gestão integrada, além de envolver diversos setores, como os governos estaduais e municipais, organizações civis e representantes dos diversos segmentos socioeconômicos, exige a percepção da interatividade entre recursos distintos, como os do solo, da atmosfera, da reserva hídrica e da diversidade biológica.

Ainda que se fale muito de gestão integrada das águas, não existe uma definição universalmente aceita sobre o seu significado. Uma das definições mais conhecidas é a da Associação Mundial para a Água (GWP – Global Water Partnership): a gestão integrada da água é um processo que promove a gestão e o aproveitamento coordenado dos recursos hídricos, da terra e dos recursos naturais relacionados, com o fim de maximizar o bem-estar social e econômico de maneira

eqüitativa, sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais. Um estudo recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) centra a atenção em um aspecto ligeiramente diferente, considerando que a gestão integrada da água implica tomar decisões e manejar os recursos hídricos para vários usos, de forma que se considerem todas as necessidades e desejos dos diferentes usuários e partes interessadas, agregando a necessidade de integrar a gestão das águas superficiais e subterrâneas no sentido qualitativo, quantitativo e ecológico, desde uma perspectiva multidisciplinar, centrada nas necessidades da sociedade. Destas definições, chegamos às várias formas distintas de integração na gestão das águas: entre os diversos usos, para mitigar os conflitos existentes; entre os interesses econômicos, sociais, culturais e ambientais; entre todos os aspectos da água, como qualidade, quantidade e tempo de ocorrência; entre as diferentes especificidades hidrológicas, como águas superficiais e subterrâneas, águas doces e zonas costeiras; entre a gestão de demanda e da oferta; e entre a água e outros recursos naturais, como a terra e as florestas (Jouravlev, 2003).

“A evolução dos mecanismos institucionais, tanto os legais como os organizacionais, e financeiros para o gerenciamento das águas ocorreu ao longo de três fases que adotaram modelos cada vez mais complexos: o modelo burocrático, o modelo econômico-financeiro e o modelo sistêmico de integração participativa (Lanna, 1999).”

O modelo burocrático começou a ser implantado no final do século XIX, tendo como principais características a racionalidade e a hierarquização, apresentando como objetivo predominante do administrador público, cumprir e

fazer cumprir os dispositivos legais. No Brasil, o referencial deste modelo foi o Código das Águas (1934), considerado um marco histórico no disciplinamento de seus usos. Apesar de conter alguns conceitos bem avançados para a época em que foi feito, como por exemplo, a preocupação com aspectos de poluição hídrica, a cobrança pelo uso da água e a figura do poluidor-pagador, só a parte referente ao uso energético foi regulamentada, possibilitando sua aplicação.

“Para instrumentalização deste modelo, dada a complexidade da temática água, foi gerada uma grande quantidade de dispositivos legais, concentrando o poder em entidades públicas, de natureza burocrática, que trabalham com processos casuísticos e reativos destinados a aprovar concessões e autorizações de uso, licenciamento de obras e ações de fiscalização, interdição ou multas, entre outras (Lanna, 1999).”

As principais falhas deste modelo são a excessiva atenção dada aos aspectos formais, impedindo a percepção dos elementos dinâmicos, e que as reações e comportamentos humanos são considerados previsíveis, resultando nas seguintes anomalias: visão fragmentada do processo de gerenciamento; desempenho restrito ao cumprimento de normas e falta de flexibilidade; dificuldade de adaptação a mudanças internas e externas; centralização do poder nos escalões mais altos, geralmente distantes das demandas locais; padronização no atendimento às demandas, reforçando a percepção da ineficiência e ineficácia; excesso de formalismo, resultando em uma maior morosidade, em função do acúmulo de trabalho e papéis; e pouca ou nenhuma importância ao ambiente externo ao sistema de gerenciamento. Diante disto, a autoridade pública torna-se ineficiente e politicamente frágil ante os grupos de interesses setoriais.



O modelo econômico financeiro é fruto do momento de glória da Análise Custo-Benefício, destacando o papel do Estado como empreendedor. É caracterizado pelo emprego de instrumentos econômicos e financeiros, ministrados pelo poder público, para promoção do desenvolvimento econômico nacional ou regional, e indução à obediência das disposições legais vigentes. “Pode aparecer com duas orientações: uma alicerçada em prioridades setoriais, mais comum; e outra buscando o desenvolvimento integral da bacia hidrográfica. No Brasil tem como marco de sua aplicação a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), em 1948 (Lanna, 1999).”

“A principal falha desse modelo é a adoção de uma concepção relativamente abstrata para servir de suporte à solução de problemas contingenciais: o ambiente mutável e dinâmico exige grande flexibilidade do sistema de gerenciamento para adaptações freqüentes e diversas. Apesar disso, mesmo com uma orientação setorial, representa um avanço em relação ao modelo anterior, já que, pelo menos setorialmente e circunstancialmente, possibilita a realização do planejamento estratégico da bacia e canaliza recursos financeiros para implantação dos respectivos planos diretores (Lanna, op cit)”.

O modelo mais moderno de gerenciamento de águas é o modelo sistêmico de integração participativa, que se caracteriza pela criação de uma estrutura sistêmica, na forma de uma matriz institucional de gerenciamento responsável pela execução de funções gerenciais específicas, e pela adoção de três instrumentos: o planejamento estratégico por bacia hidrográfica; a tomada de decisão, através de deliberações multilaterais e descentralizadas; e o

estabelecimento de instrumentos legais e financeiros. A Lei 9.433/97, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, previstos na Constituição Federal de 1988, em seu inciso XIX do artigo 21, é um exemplo deste modelo.

Lanna (2000) apresenta uma matriz de gerenciamento ambiental, onde se encontra inserido o gerenciamento das águas (Quadro 1).

**Quadro 1:**

Matriz do gerenciamento ambiental, segundo Lanna (2000)

Matriz do Gerenciamento Ambiental		Gerenciamento do uso setorial dos recursos ambientais						
		Serviços públicos	Indústria e comércio	Agropecuária	Transporte	Energia	Cultura e lazer	Destinação de resíduos
Gerenciamento da oferta do ambiente	Ar							
	Solo							
	Água	Quantidade						
		Qualidade						
	Minérios							
	Fauna							
	Flora							
	Outros elementos ambientais							

“A matriz gerencial da água, sob a visão do Modelo Sistêmico de Integração Participativa apresenta, por um lado o gerenciamento dos usos dos recursos hídricos e por outro, a oferta de água, considerando os aspectos de qualidade e quantidade integradamente (Lanna, 2000)”.

O gerenciamento do uso setorial dos recursos hídricos prevê a elaboração de planos setoriais de cada um dos usos e a compatibilização entre eles. Entidades executivas devem se responsabilizar por esta compatibilização, dos planos setoriais entre si e destes com o planejamento dos recursos ambientais

no âmbito regional ou nacional. Instituições públicas ou privadas devem realizar as ações necessárias a cada uso da água.

“O gerenciamento da oferta é a função deliberativa e executiva de compatibilização dos planos multi-setoriais de uso dos recursos hídricos. A compatibilização de planos e a integração entre instituições e com a sociedade exigem uma única entidade por bacia, responsável pela descentralização. O gerenciamento da oferta visa, então, dirimir conflitos intra-setoriais (entre demandas de um mesmo setor econômico), inter-setoriais e supra-setoriais (entre os setores econômicos e as demandas de proteção ambiental e das gerações futuras) (Lanna, op cit).”

O Modelo Sistêmico de Integração Participativa adota a negociação política direta, através de deliberações multilaterais e descentralizadas. A necessidade de um limite à autonomia das entidades de bacia conduz à necessidade de se ter uma coordenação centralizada ligada ao setor público.

No gerenciamento interinstitucional a palavra chave é "articulação". Deve haver uma única entidade que promova esta integração e seja a responsável pela implementação da política. Esta entidade é o órgão superior do sistema, com atribuições consultivas, normativas e deliberativas.

Segundo Jouravlev (2003), as funções fundamentais da gestão das águas são: aplicação da legislação; definição das condições de acesso e aproveitamento do recurso (outorga de uso); controle da contaminação da água; identificação, avaliação e monitoramento do recurso, considerando qualidade e quantidade, além da definição da vazão ecológica; inventário, registro e cadastro

dos usuários e fiscalização dos aproveitamentos; elaboração de planos de recursos hídricos; avaliação de projetos e aprovação de obras; determinação técnica das áreas protegidas de margem; e resolução de conflitos de usos do recurso.

No universo dos processos decisórios ligados à gestão da água, podem ser identificados, de uma forma esquemática, um núcleo central de problemas a resolver e um conjunto de três vertentes fundamentais que é preciso ter em conta na resolução destes problemas (Costa, 2003).

O núcleo central de problemas tem a ver com a compatibilização entre necessidades e disponibilidades, no espaço e no tempo, em quantidade e qualidade. É este o objetivo essencial da gestão dos recursos hídricos. Todavia, hoje é evidente que, para compreender e resolver melhor esse núcleo de problemas, torna-se necessário olhar para fora desse domínio restrito. A forma como, no mundo real, é feita a compatibilização entre necessidades e disponibilidades, e a maneira como a sociedade encara e valoriza essa compatibilização, são fortemente influenciadas por três ordens de fatores de natureza distinta que é necessário atender.

Em primeiro lugar, há os instrumentos tecnológicos e de gestão disponíveis, profundamente interligados com a problemática a ser resolvida. De fato, na medida em que se desenvolvem as tecnologias que melhor contribuem para a resolução de problemas concretos, se estabelece uma relação dinâmica, sendo que as tecnologias disponíveis passam, então, a influenciar decisivamente a maneira pela qual os próprios problemas são formulados.

Servindo a água a inúmeras finalidades sociais, um segundo aspecto que é determinante para a maneira como, no mundo real, são formulados e resolvidos os problemas de recursos hídricos, envolve tanto a natureza e a dinâmica específica dos agentes envolvidos, quanto os valores e atitudes que determinam os seus comportamentos e opções. É das ações de diferentes usuários, de suas motivações e de sua "cultura" que dependem, em larga medida, as formas concretas da utilização dos recursos hídricos.

Finalmente, em terceiro lugar, os agentes de decisão e as estruturas administrativas e jurídicas, que enquadram e apóiam os processos de decisão, assim como os mecanismos de execução, constituem, também, um fator de grande importância na formulação e resolução destes problemas.

Os três aspectos descritos anteriormente podem ser julgados suficientes para definir o contexto da utilização dos recursos hídricos. Contudo, a crescente integração com as políticas mais gerais da gestão ambiental e a importância crescente dos aspectos sócio-econômicos e institucionais envolvidos, levam a expandir o esquema apresentado, conferindo destaque a tais fatores, que condicionam e, por vezes, determinam as soluções encontradas para os problemas de recursos hídricos.

A água não é um simples recurso para satisfazer meras necessidades de utilização. Ela também é um suporte imprescindível para os ecossistemas, aos quais é atribuída cada vez maior importância. Por outro lado, os condicionamentos

sócio-econômicos e institucionais pressupõem um modelo de desenvolvimento que, em uma perspectiva ambiental, em última instância, deve ser sustentável. Com efeito, o desenvolvimento sustentável, conceito central de todas as políticas modernas de meio ambiente, deve ser considerado como o grande objetivo das políticas de gestão dos recursos hídricos.

O conceito de desenvolvimento sustentável aqui adotado está relacionado a três eixos: o ecológico, o ético e o econômico. É interessante notar que a eventual hipertrofia de qualquer dos vetores, como, por exemplo, a ênfase restrita às variáveis hidráulicas, resulta em desequilíbrio da figura da sustentabilidade, ressaltando que as mútuas articulações e dependências entre os vetores são igualmente relevantes.

## **II.2. O contexto nacional**

Vários autores apresentam retrospectivas do processo de gestão das águas no Brasil, de forma bastante semelhante, como Muñoz (2000), Pagnoccheschi (2000), Borba & Mercante (2001), Moreira (2001), Tucci et al (2001), Azevedo et al (2003) e Costa (2003).

Até início do século XX, o aproveitamento da água no Brasil acontecia, essencialmente, por iniciativa dos agentes privados e para o abastecimento público. Vigorava o modelo de propriedade conjunta terra-água, sendo virtualmente ausente o papel de regulação do poder público. Com a evolução da tecnologia, permitindo um uso mais intensivo da água, uma maior geração de cargas poluidoras e a implantação de obras de engenharia de grande porte, passou a ser mais necessária uma ação de gerenciamento deste recurso (Pagnoccheschi, 2000).

O Código de Águas, estabelecido pelo Decreto Federal 24.643, de 10 de julho de 1934, foi a primeira tentativa de regular o aproveitamento da água. Esse Código, julgado inovador para a época, substituiu o domínio privado das águas pelo domínio público, assegurando o uso gratuito de qualquer corpo hídrico (Costa, 2003).



Nesta época, as atribuições e competências sobre recursos hídricos eram afetas ao Ministério da Agricultura, refletindo a prioridade deste uso no país, considerado como de vocação eminentemente agrícola. Na década de 50, essas competências migraram para o setor elétrico, junto ao Ministério das Minas e Energia, de acordo com a estratégia governamental de promover a infra-estrutura necessária para a expansão do parque industrial brasileiro (Pagnoccheschi, 2000).

Através da Constituição de 1967, legislar sobre a água passou a ser atribuição privativa da União. Por outro lado, em 1968, foram concentradas as atribuições do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE) com as do Conselho Nacional de Águas e Energia (CNAE) no Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), acentuando ainda mais a hegemonia que o setor elétrico já tinha sobre os demais aproveitamentos de recursos hídricos. Em decorrência desta situação, o único capítulo do Código das Águas que foi regulamentado foi o referente aos aproveitamentos hidrelétricos, enquanto outros dispositivos, como os referentes à proteção da qualidade das águas, não o foram (Muñoz, 2000).

A partir dos anos 40, os grandes projetos hidráulicos e as políticas de recursos hídricos eram concebidos em cada um dos setores usuários, com forte participação estatal, sobretudo da área federal: programa de geração de energia hidrelétrica, plano nacional de saneamento, programas nacionais de irrigação, programas de transporte hidroviário, entre outros. No entanto, a partir dos anos 70, a ocorrência de sérios conflitos de uso da água começou a suscitar discussões nos meios acadêmico e técnico sobre como minimizar estes problemas. Os conflitos

envolviam não só diferentes setores usuários, como também unidades político-administrativas distintas (Estados e municípios).

Em 1972, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, socializando o conceito de desenvolvimento ecologicamente sustentável e socialmente justo, introduzindo a oposição ao modelo de desenvolvimento, enquanto paradigma de progresso econômico. No Brasil, como resultado institucional imediato, criou-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973 (Borba & Mercante, 2001). Os Estados passaram, então, a legislar sobre o controle da poluição das águas, vinculando o assunto à proteção da saúde e do meio ambiente, como forma de contornar a exclusividade federal para legislar sobre a água e de tentar deter a atitude predatória das empresas, incluindo as da União, identificadas como representativas da ideologia do crescimento econômico a todo custo (Muñoz, 2000).

Nesta década, o poder encontrava-se muito concentrado na área federal, tendo partido justamente de técnicos do Governo Federal a iniciativa de criação de estruturas para gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica. Uma primeira experiência significativa foi a assinatura, em 1976, do Acordo entre o Ministério das Minas e Energia e o Governo do Estado de São Paulo para a criação do Comitê do Alto Tietê, cujo objetivo era o de buscar, a partir da operação das estruturas hidráulicas existentes para produção de energia, melhores condições sanitárias nas bacias dos rios Tietê e Cubatão. Deve-se registrar que, no período de 1976-83, importantes decisões foram tomadas durante a vigência desse acordo, entre as quais, a reforma de barragens e a definição de regras operativas de reservatórios, objetivando o controle de cheias e o abastecimento de água da

Região Metropolitana de São Paulo. Datam desse período de maior centralização administrativa, as iniciativas conduzidas pelo Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), constituído conjuntamente pelos Ministérios de Minas e Energia e do Interior, que resultaram na criação de mais de 10 comitês de rios federais. A partir de 1983, o Comitê do Alto Tietê diminuiu seu ritmo de atuação, coincidindo com o período de democratização do País, quando iniciou o processo de descentralização, com ganho de maior poder por parte dos Estados e perda de influência do nível federal (Costa, 2003).

Em 1979, a Lei 6.662 retirou do DNAEE a atribuição de outorgar direitos de uso da água para irrigação, passando-a ao Ministério do Interior. Estabeleceu-se, assim, um sistema de gestão de águas muito confuso: a atribuição de outorga de quantidade distribuída entre os ministérios do Interior e das Minas e Energia; enquanto os aspectos relativos à qualidade eram administrados pelas entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Muñoz, 2000; Borba & Mercante, 2001).

Em 1981, com a identificação da necessidade de estabelecimento de uma política nacional de meio ambiente, foi promulgada a Lei Nº 6938, que estabeleceu a política, constituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA e instituiu novos instrumentos de defesa ambiental. Nesta política, destacam-se como metas a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental, segundo a política de comando e controle.

Lanna (1997) também comenta que os instrumentos legais que disciplinavam as atividades do setor, provenientes de um modelo de gerenciamento orientado por tipos de usos da água, eram desarticulados, estabelecendo freqüentes conflitos e sobreposições. A estrutura organizacional, incluindo diversas entidades públicas, federais, estaduais e municipais, e privadas, formava uma administração confusa, dificultando o uso múltiplo e integrado dos recursos hídricos e exigindo, portanto, aprimoramentos. A partir do processo de redemocratização no Brasil e da nova Constituição de 1988, que deu maiores poderes para os Estados e municípios, assiste-se, hoje, a uma nova etapa no processo de gestão dos recursos hídricos. Novas organizações foram criadas, fruto tanto da evolução do quadro político-institucional, quanto da evolução da natureza dos próprios problemas de recursos hídricos, que passaram a ser mais complexos e a demandar uma maior participação direta da sociedade para sua solução.

Em função desta política de recursos hídricos confusa e conflitante, tornava-se imprescindível a busca de uma gestão mais integrada, não só envolvendo diversos setores, como os governos estaduais e municipais, organizações civis e representantes dos diversos segmentos socioeconômicos, como exigindo a percepção da interatividade entre recursos distintos, como os do solo, da atmosfera, da reserva hídrica e da diversidade biológica (Borba & Mercante, 2001).

Segundo Muñoz (2000), a lei das águas aprovada em 1997 foi o produto de quatorze anos de trabalho e discussões. Suas origens remontam aos debates ocorridos durante o Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos, organizado pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

(DNAEE) em 1983, em Brasília, e às primeiras reuniões de órgãos gestores de recursos hídricos durante o ano de 1984. Nestes encontros registravam-se algumas contestações à atuação do DNAEE, considerada por alguns Estados como centralizadora em grau incompatível com o princípio federativo, por um lado, e setorial, beneficiando o setor elétrico, por outro. Este autor também ressalta a importância da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) neste contexto, através de recomendações que foram totalmente acolhidas no texto da lei: na Carta de Salvador, de 1987, a ABRH recomendou a garantia de usos múltiplos, a descentralização, a participação comunitária e a necessidade de criação de um sistema nacional com participação da União, Estados e Municípios; enquanto a Carta de Foz do Iguaçu, de 1989, pronunciou-se favorável à indissociabilidade dos aspectos qualitativos e quantitativos da água, à adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão e dos instrumentos outorga e cobrança, institucionalizando o princípio usuário-pagador; já a Carta do Rio de Janeiro, de 1991, enfatizou a necessidade da gestão integrada dos recursos hídricos e do uso e ocupação do solo, da compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos interiores com o gerenciamento costeiro, além da articulação das políticas de meio ambiente e recursos hídricos.

A Lei 7.990/89 instituiu uma forma de compensação financeira à sociedade pelo uso da água para energia elétrica, determinando que os municípios e Estados que tivessem área inundada pela formação de reservatório hidrelétrico com capacidade nominal instalada superior a 10 MW passassem a receber 6% sobre o valor da energia elétrica produzida, a ser paga pela concessionária do referido serviço. Há dúvidas de interpretação entre juristas sobre a real natureza desse

pagamento, tratando--se de um pagamento pela utilização de um recurso ou de uma medida compensatória de impacto ambiental (Tucci et al, 2001).

Em 1991, o governo federal encaminhou ao legislativo o primeiro projeto de lei propondo a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a definição da Política Nacional de Recursos Hídricos, tendo como primeiro relator o Deputado Fábio Feldman. Alguns Estados como Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul avançaram bastante na implementação de seus sistemas de gestão das águas. A tramitação deste projeto prosseguiu, com ocorrência de debates, seminários e audiências públicas (Muñoz, 2000).

A Declaração de Dublin sobre recursos hídricos e desenvolvimento sustentável, de 1992, estabeleceu recomendações com base em quatro princípios: o primeiro refere-se ao reconhecimento da água como um recurso finito e vulnerável, essencial para a sustentação da vida; o segundo salienta a importância da participação dos usuários, planejadores e políticos de todos os níveis na gestão da água; o terceiro enfatiza o papel das mulheres no aprovisionamento, gestão e proteção da água; e o quarto reconhece o valor econômico da água. As diretrizes e programas de ação recomendados pela Conferência de Dublin foram acolhidos na Conferência Rio92 e incorporados no seu principal instrumento programático, a Agenda 21. A lei brasileira das águas buscará coerência com estes princípios (Muñoz, 2000).

Segundo Pagnoccheschi (2000), a responsabilidade simultânea pelas políticas de geração de energia e de recursos hídricos por parte do setor elétrico perdurou até 1995, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso criou um espaço administrativo específico, na forma de uma Secretaria de Recursos Hídricos

(SRH), no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, como um marco do reconhecimento político da importância deste recurso.

Na continuidade da tramitação do projeto de lei federal de recursos hídricos, o Deputado Aroldo Cedraz substituiu o Deputado Fábio Feldmann nas funções de relator, apresentando um substitutivo, em fevereiro de 1996, que incorporou uma proposição mais flexível de gestão das bacias hidrográficas, propiciando contemplar a diversidade regional do país. Finalmente, votada pela Câmara e pelo Senado, foi promulgada a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tratando-se de um marco histórico, de grande significado e importância para a gestão dos recursos hídricos no Brasil (Muñoz, 2000).

Segundo Tucci et al (2001), o princípio estabelecido pelo novo sistema é inovador, uma vez que criou parcerias entre o Poder Público e a sociedade civil na gestão de um bem de domínio público, repetindo outras experiências nacionais na área da prestação de serviços de saúde à população e de gestão ambiental. A nova lei inscreve-se, desse modo, em uma tendência nacional e mundial de reformulação do papel do Estado na gestão de bens e serviços públicos. Muñoz (2000) também salienta como aspecto inovador, a institucionalização de mecanismos da democracia participativa num sistema administrativo pautado nos mecanismos da democracia representativa.

A Lei 9.433/97 baseia-se nos seguintes fundamentos: a água é um bem de domínio público; é um recurso limitado, dotado de valor econômico; em situação de escassez, os usos prioritários são o consumo humano e a dessedentação de animais; a gestão deve proporcionar o uso múltiplo das águas; a bacia hidrográfica é a unidade de gestão; e a gestão deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Os instrumentos desta política, bem como os integrantes do sistema, estão relacionados nos quadros 2 e 3, respectivamente:



**Quadro 2:** Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

**Planos de Recursos Hídricos** – são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da política e a gestão dos recursos hídricos, sendo que deverão ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País

**Enquadramento dos corpos hídricos** em classes, segundo os usos preponderantes da água – trata-se da definição dos objetivos de qualidade a serem atingidos para assegurar os usos mais exigentes

**Outorga do direito de uso dos recursos hídricos** – é competência do poder executivo federal ou estadual, visando assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e incluindo todos os usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água, à exceção do uso para satisfação de pequenos núcleos populacionais ou outros considerados insignificantes

**Cobrança pelo uso da água** – a cobrança deverá ser efetuada tanto pelo uso de volumes d'água, como pelo lançamento de despejos nos corpos hídricos, e os valores arrecadados deverão ser aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica de origem para financiamento dos Planos de Bacias e custeio administrativo das entidades integrantes do sistema (até 7,5%)

**Sistema de Informações** – sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre os recursos hídricos e os fatores intervenientes em sua gestão

**Quadro 3:** Integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

**Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)** – É composto por representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República, dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos, tendo como principais competências a articulação do planejamento de recursos hídricos com o planejamento nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; a análise de propostas de alteração da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como, o estabelecimento de diretrizes complementares para sua implementação; o acompanhamento da execução e aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos; e o estabelecimento de critérios gerais para a outorga. São consideradas organizações civis de recursos hídricos os consórcios e associações intermunicipais de bacias, associações de usuários, organizações técnicas e de ensino e pesquisa e organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos da sociedade.

**Agência Nacional de Águas (ANA)** - Autarquia com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, é a entidade federal de implementação da política nacional e de coordenação do sistema de recursos hídricos.

**Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos**

**Comitês de Bacias Hidrográficas** - Serão compostos por representantes da União, dos Estados e Municípios, limitados à metade do total de membros, dos usuários das águas e das entidades civis de recursos hídricos, com atuação na bacia. Competem aos comitês a promoção do debate e a articulação da atuação das entidades intervenientes; o acompanhamento da execução e aprovação dos Planos de Bacias; e o estabelecimento de mecanismos de cobrança, bem como, dos valores a serem cobrados, entre outras competências.

**Órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais com competências correlacionadas**

**Agências de Bacias** - Exercerão a função de secretaria executiva do(s) respectivo(s) comitê(s), propondo a estes o enquadramento dos recursos hídricos, os valores a serem cobrados, o plano de aplicação dos recursos arrecadados e o rateio de custos das obras de uso múltiplo de interesse comum. As Agências devem dar o apoio técnico necessário à tomada de decisões, além de efetuar a cobrança e acompanhar a administração financeira dos recursos obtidos por ela.

Apesar de não existir formalmente no SNRH, o Fórum Nacional de Comitês, criado em 2001, é um colegiado composto por comitês de bacias hidrográficas legalmente instituídos no território nacional, servindo como ente de articulação entre eles, no sentido de fortalecê-los como instituições base do sistema de gestão das águas, através do intercâmbio, da troca de experiência e da mobilização.

Em palestra proferida pelo Secretário de Recursos Hídricos, Raymundo Garrido, na IV Assembléia Geral da Rede Latino Americana de Organizações de Bacias, foi salientado: “O Fórum de Comitês tem se caracterizado como um crescente movimento de participação dos usuários e, sobretudo, da sociedade civil, o que é indicativo da geração de condições de continuidade administrativa, assegurando, assim, as bases para a governabilidade da bacia” (Garrido, 2001).

Os processos de criação dos fóruns gaúcho e nacional de comitês tiveram suas histórias bastante interligadas. Em 1998, o Sistema Gaúcho de Gestão das Águas entrava no seu quarto ano de implementação: cinco Comitês de rios de domínio do Estado já estavam implantados e funcionando e outros quinze encontravam-se em diferentes estágios de formação. Nesse ano, apenas São Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuíam Comitês de Bacias. No plano federal apenas no rio Paraíba do Sul existia um Comitê, o antigo CEIVAP, ainda não adaptado à lei federal das águas. Neste ano, os estados brasileiros e a própria União trabalhavam isoladamente e tinham como parâmetro para o processo de formação e funcionamento dos comitês, a experiência internacional. Estava posta a motivação para que fosse iniciado um processo de articulação horizontal que permitisse à sociedade e aos governos estaduais e federal, aprender com os erros e

acertos da própria experiência. Foi então realizado o 1º Encontro Regional de Comitês de Bacia, onde ficou decidido que se faria o I Encontro Nacional de Comitês em Ribeirão Preto e se criaria o Fórum Nacional de Comitês (Paim & Nabinger, 2004).

O Comitesinos assumiu a primeira coordenação do Fórum Nacional, através de seu presidente, Paulo Paim, no I Encontro Nacional, em Ribeirão Preto, em 1999. No II Encontro, em Fortaleza (2000), de forma a aumentar a participação, pensou-se na criação de um colegiado coordenador do fórum, formado por dois comitês de cada Estado e pelos governos estaduais, onde não existissem comitês, bem como de um conjunto de procedimentos para o seu funcionamento. No III Encontro Nacional, realizado em Belo Horizonte (2001), estes procedimentos foram aprovados e Paulo Maciel, de Minas Gerais, assumiu a coordenação deste fórum.

Os financiadores destes encontros foram basicamente os governos, através de recursos dos FRH(s): em Porto Alegre, foi o governo estadual; em Fortaleza, o Pró- Água e o governo estadual; em Ribeirão Preto, patrocinadores locais e o governo estadual; e em Belo Horizonte, a ANA e o governo estadual.

Tucci et al (2001) procederam a uma avaliação sobre a implementação da lei das águas, transcorridos mais de cinco anos de sua promulgação, considerando os resultados das primeiras experiências como pouco alentadores. Segundo estes autores, os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas existentes enfrentam dificuldades como a capacidade incipiente de decisão e a falta de recursos e de pessoal permanente para implementação destas decisões. Embora seja inegável a evolução do quadro legal e institucional, observam-se atrasos e deficiências significativas no processo de implementação da Lei. Parte dessas

dificuldades são devidas às próprias características da Lei 9.433, que remeteu à legislação complementar o detalhamento e a regulamentação de uma série de aspectos essenciais do novo modelo institucional proposto. Outra parte dessas dificuldades se originou da própria limitação da administração federal em se organizar para coordenar o processo de implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH), processo esse que demanda grande capacidade de planejamento e negociação. Com vistas a superar essas dificuldades, algumas estratégias foram adotadas. Uma delas consistiu em avançar na regulamentação pela via de resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Essa opção tem gerado questionamentos relativos ao que deveria ser pauta de deliberação do Conselho e ao que deveria ser objeto de regulamentação por intermédio de decretos do Executivo. Uma outra estratégia adotada consistiu em conceber a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), como instituição reguladora do uso e do aproveitamento da água. A ANA é uma agência com autonomia administrativa e financeira vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a principal missão de implementar o SINGRH. A Agência foi criada pela Lei Federal 9.984, de 18 de julho de 2000, e instalada por intermédio do Decreto 3.692, de dezembro de 2000. Em adição à regulamentação específica do sistema de recursos hídricos, cabe ressaltar que muitos dos problemas presentes somente poderão ser efetivamente equacionados, mediante a consolidação de regulamentação própria aos setores usuários das águas, com destaques particulares para a geração hidrelétrica e para o saneamento.

Tucci et al (2001) destacam vários problemas na área de recursos hídricos existentes no Brasil:

- ✓ escassez de água, natural ou causada pelo uso intensivo do recurso hídrico;
- ✓ enchentes periódicas, principalmente nos centros urbanos;
- ✓ inexistência de práticas efetivas de gestão integrada dos múltiplos usos dos recursos hídricos;
- ✓ adoção de critérios diferenciados na implementação dos processos de gestão no país;
- ✓ distribuição injusta dos custos sociais associados ao uso intensivo da água;
- ✓ participação incipiente da sociedade na gestão, com excessiva dependência das ações governamentais; e
- ✓ prática de tomada de decisões sem recurso sistemático a métodos quantitativos de avaliação.

Segundo Azevedo et al (2003), à semelhança de muitos outros países, a atuação do Brasil no setor água, no passado, concentrou-se em pesados investimentos em infra-estrutura básica para irrigação, energia elétrica, abastecimento de água, controle de inundações e navegação. Foi dada excessiva ênfase à consecução de vultosos investimentos, ao mesmo tempo em que se negligenciava a administração, operação e manutenção destas infra-estruturas, resultando em níveis de eficiência baixos, onde os benefícios potenciais nem sempre foram concretizados. Atualmente, no entanto, o Brasil é reconhecido internacionalmente como um país inovador e líder em matéria de gerenciamento de

recursos hídricos, mas o marcante progresso na elaboração do marco jurídico e dos instrumentos de política, não foi acompanhado por um igual avanço no processo de implementação, sendo uma das poucas exceções, a introdução da cobrança da água bruta no Ceará.

Jouravlev (2003) ressalta que a responsabilidade de administrar os recursos hídricos depende do tipo de domínio das águas. A dupla titularidade se traduz na existência de dois sistemas de gestão: um federal e outro estadual, o que tem causado uma série de problemas administrativos, de competências e de jurisdição.

Costa (2003) realizou uma avaliação qualitativa das capacidades institucionais instaladas nas diversas unidades da federação, onde foram identificados como principais problemas:

- ✓ Em relação à base legal: houve expressivo avanço na aprovação das leis, mas ainda falta muita regulamentação, mesmo que a grande maioria dos entrevistados não considere este fato como um determinante para as principais dificuldades encontradas na gestão.

- ✓ Em relação ao aparato institucional: ausência de efetiva autonomia administrativa e financeira dos órgãos gestores; instituições gestoras pouco consolidadas e reconhecidas, tanto pelo governo, como pela sociedade em geral; equipes técnicas inadequadas para responder às atribuições dos órgãos gestores; forte dependência de recursos financeiros federais ou estaduais, com baixa segurança e irregularidade nos seus repasses; e prejuízo

das atividades de monitoramento, fiscalização e manutenção da infra-estrutura existente, entre outras, por esta falta de recursos regulares.

✓ Em relação à base de informações: as redes de monitoramento de qualidade e quantidade da água são deficientes; a fiscalização dos usos da água não é sistemática, dificultando a verificação e atualização de cadastros de usuários e o fortalecimento da outorga; a maioria dos Estados não dispõe de sistemas de informação implantados e alguns Estados que já os implantaram, apresentam dificuldades para atualizá-los com regularidade.



### **III. Reflexão teórica sobre o encontro Estado e Sociedade na gestão das políticas públicas**

#### **III.1. O contexto nacional**

##### **III.1.a. Participação**

Até pouco tempo atrás, os autores contrários à democracia representativa, ligados aos movimentos sociais e à esquerda, elegiam a democracia direta como forma de oposição a esse modelo, com o argumento de que a participação do cidadão era reduzida à formalidade do voto, sendo mais simbólica do que real. Por outro lado, a democracia direta foi rechaçada pelos setores mais conservadores, sob o argumento da impossibilidade de submeter uma decisão política a todos os membros de uma comunidade. Este cenário de contradições parece ter mudado, ao surgir um novo tipo de processo democrático que combina elementos dos dois tipos anteriores, com o objetivo de garantir uma maior participação do cidadão nas definições políticas adotadas pelo Estado, a democracia participativa, presente em nossa Carta Magna (Rocha,2001).

A sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964, experimenta, a partir da década de 70, um significativo ressurgimento.

A luta unificada contra o autoritarismo reuniu os mais diversos setores sociais, como sindicatos, associações profissionais, universidades, igrejas e imprensa, entre outros, contribuindo decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil e desempenhando um papel fundamental no longo processo de transição democrática (Dagnino, 2002).

A partir da vigência das instituições democráticas formais básicas, como a livre organização político-partidária, a liberdade de imprensa e a realização de eleições, o avanço do processo de construção democrática contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos existentes, expressando visões diferenciadas e tornando mais clara a heterogeneidade da sociedade civil. Na medida em que o retorno às instituições formais básicas da democracia não produziu o encaminhamento necessário por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social, ao contrário agravando-os, aumenta a ênfase da necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade. Esta crise tem levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfaticamente a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfaticamente a questão da eficácia dos resultados) (Tatagiba, 2002). Uma consequência concreta fundamental tem sido o surgimento de experiências de construção de espaços públicos, tanto visando promover o debate

interno à própria sociedade sobre temas até então excluídos da agenda pública, como se constituindo em espaços de ampliação e democratização da gestão estatal, como os vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais e orçamentos participativos implementados ao longo da última década.

Segundo Dagnino (2002), este processo de democratização, iniciado com as lutas contra a ditadura e estendendo-se até nossos dias, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo: se a correlação de forças entre estes vários projetos permitiu avanços durante o final dos anos 80, na década de 90, o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais determinou dificuldades significativas no ritmo da democratização. O agravamento das desigualdades sociais e econômicas é um efeito amplamente reconhecido da implementação destas políticas, menos notórias são as suas conseqüências sobre a capacidade de mobilização e organização da sociedade civil, especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetadas pelo desemprego e pela recessão econômica.

Uma face do processo de democratização é a revitalização da sociedade civil, através do aumento do associativismo, da emergência de movimentos sociais organizados e da reorganização partidária, entre outros. Resultado da primeira, a outra face é a própria democratização do Estado, mediante o restabelecimento de vários procedimentos democráticos formais, onde a Constituição de 1988 significa um marco deste processo. Estas transformações se expressam no surgimento de novas relações: o antagonismo perde espaço para uma postura de negociação, que aposta na possibilidade de atuação conjunta, expressa na bandeira da "participação da sociedade civil". A adesão a este novo

paradigma se dá de forma diferenciada, mas, apesar disto, a grande novidade que os anos 90 trazem consigo é uma aposta generalizada nesta atuação conjunta.

Uma das lições importantes que os brasileiros estão aprendendo, desde o fim do regime militar em 1985, é que não basta instaurar os princípios gerais da liberdade e dos direitos civis para que a ordem democrática se estabeleça de forma plena. Os sistemas políticos democráticos supõem formatos institucionais e mecanismos de participação que não são triviais e nem nascem de forma espontânea. O que acontece na esfera política não depende só das formas institucionais de participação, mas da força e do peso relativo dos diversos atores e setores presentes nos processos políticos e administrativos (Fedozzi, 1999).

### **III.1.a'. Associativismo e clientelismo**

A inserção das economias nacionais no movimento da globalização tem exigido a reestruturação do papel do Estado nas sociedades modernas, conduzindo a um processo crescente de descentralização das políticas públicas. O espaço adquire uma dimensão sociocultural decisiva nos processos de desenvolvimento, criando um ambiente que pode tanto favorecê-lo como bloqueá-lo. Entre os diversos elementos deste ambiente se insere o grau de associativismo. A base para a constituição de sujeitos coletivos reside nas condições efetivas (direitos políticos, habilidades, recursos e oportunidades) para se constituírem movimentos associativos (Santos, 1998).

Putnam (1996) analisou as conseqüências da descentralização na Itália, observando porque, sob uma mudança uniforme das regras do jogo para todas as regiões, umas progrediram mais que as outras, concluindo que tanto Estados, como mercados, podem operar mais eficientemente onde existe uma tradição de associação. Esta análise dá lugar ao conceito de capital social, que seria basicamente a capacidade dos membros de uma sociedade de desenvolver soluções cooperativas. Segundo este autor, “o capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte”. Este capital seria produto de um largo processo de acumulação, entretanto, outros autores têm demonstrado que também seria possível criá-lo, onde este processo é ainda incipiente (Finot, 2001).

Segundo Abers (1998), Putnam apresenta uma visão do processo de democratização fortemente determinista: apenas as regiões dotadas de uma cultura de associativismo profundamente entranhada teriam potencial para desenvolver instituições de Estado transparentes, ágeis e participativas. Outros autores, entretanto, sugerem que uma cultura de organização cívica pode ser construída em regiões onde as comunidades não se beneficiam de tais tradições seculares, mas pode ser criada e transformada à medida que o ambiente institucional e o balanço de poder também mudam.

Além de não dispor de longa história e considerando a existência de longos períodos de monarquia e ditadura, o Brasil se assemelha muito mais ao sul da Itália, onde, argumenta Putnam (1996), tradições clientelistas têm inexoravelmente suprimido o esforço de organização da sociedade civil. Em

sistemas clientelistas, as facções no poder usam recursos do Estado como favores pessoais a uma vasta clientela que, em troca, mobiliza os votos para seus bemfeitores. No Brasil, a tradição clientelista resultou no desenvolvimento de máquinas políticas que ligam chefes locais a políticos estaduais ou nacionais através da troca de favores. Cabos eleitorais controlam talvez a maioria das associações de bairro e as utilizam na mobilização de votos para seus candidatos e na intermediação de promessas a favores aos residentes. No contexto clientelista, formas participativas de organização civil são raras por duas razões: por um lado, existem poucos incentivos à organização coletiva, uma vez que o meio privilegiado de obtenção de benefícios não é o protesto e a pressão, mas a relação pessoal de troca articulada por líderes comunitários isolados; por outro, por não haver este incentivo, as pessoas têm pouca experiência prévia da ação cooperativa. Para Putnam, a conjugação destes dois fatores cria um círculo vicioso de não organização difícil de ser quebrado; onde as pessoas se ressentem da falta de bases para a cooperação mútua, resultando em alto nível de discórdia e isolamento individual.

Abers (1998) cita vários exemplos estudados por outros autores, mostrando que certos tipos de instituições de Estado, em geral criados de cima para baixo, podem induzir ao ativismo cívico em comunidades com pouca experiência prévia de cooperação. Em todos os casos citados, as relações de proximidade entre atores estatais e cidadão, bem como a explicitação do encorajamento à participação nas políticas públicas, levaram não só ao fortalecimento de grupos cívicos, como, também, ao aumento de sua capacidade política de pressionar pela transparência no governo e por políticas públicas efetivas.

Para entender como atores estatais podem promover o associativismo, Abers (1998) examinou a literatura sobre movimentos sociais, que, desde há muito, vem tentando explicar porque as pessoas se mobilizam. Diversos autores notaram que os fatores econômicos não são satisfatórios para explicar porque a organização cívica eclode em determinados momentos e lugares e não em outros; fatores políticos parecem explicar melhor este fato. Mudanças e descontinuidades no cenário político geram “janelas de oportunidades”, nas quais ambientes propícios podem emergir que conduzam à ação coletiva. Ao mesmo tempo, estudos têm mostrado que, em geral, as pessoas mais pobres só se mobilizam com ajuda externa. Agentes externos podem ajudar na obtenção de recursos financeiros ou na aquisição do traquejo político necessário para se possam fazer uso destas “janelas de oportunidades”. Na América Latina, a Igreja Católica, líderes estudantis, militantes de esquerda, organizações não-governamentais e de profissionais liberais têm, historicamente, desempenhado um papel crucial para o fortalecimento da organização popular. Em sua maioria, esta literatura vê o impacto do Estado na organização cívica como indireto, considerando qualquer ação do Estado como agente externo pouco provável, não passando de mais uma tentativa de cooptação. Salienta como raro exemplo, o caso de Porto Alegre, onde atores estatais inovadores assumiram um papel pró-ativo, não apenas criando um ambiente propício à promoção explícita de grupos cívicos, mas também, trabalhando diretamente com as comunidades no sentido de ajudá-las a se organizarem, levando a repensar o potencial da relação Estado e sociedade.

Santos (1998), partindo das concepções defendidas por Putnam (1996), identificou e avaliou o grau de associativismo e participação sócio-política em seis regiões metropolitanas do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife). Apesar da imprecisão conceitual do termo associativismo, neste estudo este termo foi definido como todas as formas de organização da sociedade civil de caráter público não-estatal e sem fins lucrativos, buscando contemplar três tipos de associativismo: sindical (sindicatos de empregados e empregadores), de classe (órgãos de classe ligados a categorias profissionais ou econômicas) e comunitário (abrangendo associações de bairro, religiosas e filantrópicas, entre outras). Entre as conclusões apresentadas, encontram-se as seguintes:

- ✓ O nível de associativismo permaneceu praticamente o mesmo entre 1988 e 1996, apesar da identificação de uma crise dos movimentos populares urbanos na década de 90.

- ✓ O nível de associativismo é semelhante nas regiões estudadas, exceto na região metropolitana de Porto Alegre, que ostenta o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas, enquanto a região metropolitana de Salvador destaca-se pelo oposto.

- ✓ Apesar das transformações no mundo do trabalho e a conseqüente flexibilização das relações trabalhistas, a dimensão sindical ainda se mostra como a principal forma associativa no país. Está havendo uma reconfiguração do perfil associativo, onde perdem importância as associações de



moradores e ganham força outros formatos associativos. A dimensão partidária continua sendo a mais frágil em termos associativos.

✓ As pessoas com vínculo associativo conformam um coletivo com perfil diferenciado da população em geral. Foi confirmada a hipótese de que “quanto maiores os níveis de rendimento e de instrução, maiores as possibilidades de associação”.

### **III.1.a’’. Representação e representatividade**

A questão da representação existe desde que o mundo é mundo e provavelmente nunca chegará a um termo definitivo. Em geral, supõe-se que o bem representar seja uma operação simples, mas a análise de qualquer caso pode revelar-se bem mais complicada. O Congresso Nacional, principal instituição da democracia brasileira, por exemplo, fundamenta-se em dois princípios distintos: população e federação. No Senado, estão representadas populações estaduais de tamanho desigual por um mesmo número de senadores, enquanto na Câmara, as bancadas de Estados constitucionalmente iguais são formadas por números desiguais de deputados, apesar da exigência de um número mínimo de deputados por Estado. De outra forma, também não poderíamos considerar bem representativo, um Senado em que as cadeiras dos eleitos podem ser indefinidamente ocupadas por suplentes que não foram eleitos por ninguém, ou uma Câmara em que têm acesso candidatos menos votados que se tornam deputados graças à contagem a seu favor dos votos dados em excesso para outro candidato do mesmo partido. Os mais radicais gostam de invocar o princípio da essencialidade, como a grande

solução para as distorções representativas: as mulheres devem ser representadas por mulheres, os negros por negros, os operários por operários, etc. Todavia, isto colide com a tese oposta, segundo a qual o que deve ser representado é a opinião dos eleitores e não a categoria onde se encontram classificados. Existem diversas formas alternativas de se organizar a representação, no caso do sistema de gestão dos recursos hídricos paulista (SIGRH) foi adotado um esquema de representação tripartite – Estado, município e sociedade civil (Martins, 2001).

É fundamental o reconhecimento da heterogeneidade constitutiva dos campos societal e estatal, haja vista a grande diversidade de interesses que levam às entidades a disputar assento nos conselhos, assim como a própria noção do seja participar na formulação das políticas públicas. É do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos, e por vezes claramente antagônicos, que os conselhos podem extrair as suas forças.

Tatagiba (2002) registrou a imensa dificuldade, mesmo para o mais bem intencionado dos governos ou para a mais participativa das comunidades, em fazer-se representar de forma qualificada nos inúmeros conselhos atualmente em funcionamento. A Constituição, ao instituir a obrigatoriedade de conselhos em diversas áreas, acabou criando uma extensa rede, abrindo espaços difíceis de serem preenchidos.

A Fundação Ford desenvolveu o projeto de pesquisa “*Civil Society and Governance*” em 22 países, adotando como eixo central as relações entre a sociedade civil e o governo, analisando como estas relações podem ou não contribuir para o aperfeiçoamento dos governos na direção do avanço da

democracia. Na medida em que estabelecem a convivência entre interlocutores portadores de interesses diferenciados, provêem espaços regulados democraticamente para a administração de conflitos e para a construção de consensos. Sendo espaços de convivência e debate, potencialmente requererem e fortaleceriam o aprendizado e a consolidação de uma cultura de direitos, através do exercício efetivo da cidadania. No Brasil foram realizados 6 estudos de casos relativos ao orçamento participativo, conselhos gestores, organizações não governamentais, fóruns temáticos, movimento dos trabalhadores sem terra e conselho da mulher (Dagnino, 2002).

Os resultados desta pesquisa apontam para uma conclusão geral nada surpreendente: quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado. Mas é preciso explorar aspectos mais complexos da representatividade que se evidenciaram nesta pesquisa.

A questão da representatividade assume facetas variadas ou é entendida de formas diversas por parte dos vários atores. Por um lado existe o entendimento mais clássico, como é o caso da capacidade de pressão do MST, por exemplo, que evidencia sua representatividade através da realização de protestos e manifestações de massa. Por outro lado, há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado, como da sociedade civil. No caso das ONG's, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras, na medida que detêm um conhecimento específico que provém de seu vínculo com determinados

setores sociais (jovens, negros, mulheres, movimentos ambientais, etc). Portadoras destas capacidades específicas, muitas ONG's passam também a se ver como representantes da sociedade civil, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos da sociedade, aos quais dariam voz. Outros exemplos de deslocamento registrados: representantes da sociedade civil indicados a conselhos dos direitos da mulher por sua vinculação a partidos políticos e não aos movimentos de mulheres; convites feitos a indivíduos com alta "visibilidade", como artistas de televisão ou escritores de mídia.

No caso das ONG's, esse deslocamento é reforçado pelos governos e pelas agências internacionais, que buscam parceiros confiáveis e temem a politização da interlocução com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores. O resultado tem sido uma crescente identificação entre "sociedade civil" e ONG's, onde o significado desta expressão se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações. O predomínio maciço das ONG's expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global, que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde aos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais, o financiamento de agências internacionais, a contratação pelo Estado como prestadores de serviço, estas organizações são mais responsáveis perante o Estado, do que pela sociedade, da qual se intitulam representantes.

A necessidade de articulação entre as organizações da sociedade civil tem sido apontada como uma forma de assegurar uma representatividade maior, resultando na enorme emergência de redes e fóruns temáticos.

Em relação à política hídrica, foram criados fóruns nacional e estaduais de comitês de bacias, como forma de articulação destes organismos, com reuniões anuais nos encontros nacional e estaduais de comitês.

No IV Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas, os participantes foram divididos em quatro grupos para discutir o tema representação e representatividade: poder público federal e estadual, poder público municipal, usuários e sociedade civil (Haase, 2002). O grupo formado pelo poder público federal e estadual contou com a participação de aproximadamente 70 pessoas de 10 Estados, representando órgãos gestores do sistema ou outras secretarias. O relato deste grupo é descrito a seguir:

A representatividade deste setor pode ser exercida em 4 níveis: no nível de governo, em defesa de políticas setoriais; no nível de Estado, em defesa do interesse público e da implantação do sistema de recursos hídricos; no nível técnico, em defesa de sua área de conhecimento; e no nível de cidadão, como morador da bacia. Estes diferentes níveis explicariam a contradição vivenciada por estes representantes, denominada de “esquizofrenia”.

A representação do Estado tem assumido diferentes papéis: como “pastor” do sistema, no caso dos órgãos gestores; na condição de “leva-e-traz”, no

caso de órgãos setoriais; e como secretaria executiva, em estados como São Paulo e Ceará.

Foram identificadas como dificuldades para exercer a representação do Estado: falta de continuidade, devido à troca de governos; não internalização da política de recursos hídricos pela grande maioria das secretarias estaduais, fazendo com que a representação passe a ser pessoal e não institucional; fragmentação das ações do Estado, sendo necessária a integração das políticas setoriais; e visão paternalista dos membros dos comitês sobre o representante do Estado.

Já o grupo dos representantes dos municípios, constituído por 37 pessoas, entendeu os seguintes fatores como dificuldades para exercer a representatividade: falta relação dos membros dos comitês com a base que representam; falta capacitação dos membros dos comitês; e pouca participação de prefeitos e vereadores<sup>4</sup>. Para o grupo dos usuários, estas dificuldades estão relacionadas à falta de recursos financeiros, ao baixo nível de capacitação e ao fato da comunidade estar pouco interessada nos comitês. E, finalmente, o grupo que representava a sociedade civil, composto por 71 pessoas, mencionou as seguintes dificuldades: os representantes das câmaras de vereadores deveriam fazer parte do grupo “governo” e não do “sociedade civil”; os usuários econômicos também não deveriam fazer parte do grupo “sociedade civil”; há pouca participação das entidades comunitárias; e o poder público não se faz bem representar.

---

<sup>4</sup>Um problema comum sobre a participação municipal em comitês de bacias, é encontrar uma forma razoável que garanta a operacionalidade da representação, pois não tem sentido procedimentos impraticáveis, que dificultem o diálogo, sem acrescentar legitimidade aos processos participativos. Cabe recordar que em várias bacias, o número de municípios pode ultrapassar várias centenas, sendo os mesmos caracterizados por um alto grau de heterogeneidade, motivo pelo qual não resulta fácil assegurar a representatividade sem afetar a operacionalidade.

Na oficina sobre representatividade e planejamento intersetorial, participativo e orientado por objetivos, realizada pela FUNDAP (2001), da qual participaram 18 membros de diversos comitês e outras instâncias do sistema paulista, foram levantadas as dificuldades encontradas nos mecanismos institucionais, entre elas: falta de uma caracterização clara dos segmentos usuário e sociedade civil; distorção na paridade dos segmentos nos comitês e no Conselho Estadual, onde os comitês não se sentem representados; baixa responsabilidade institucional do representante, não havendo fluxo adequado entre representante e representados; e falta de divulgação e informação do que é o sistema, tanto por parte da comunidade da bacia como das próprias instâncias governamentais. As conclusões desta oficina foram levadas ao I Congresso Estadual de Comitês da Bacia Hidrográfica de São Paulo, realizado no mesmo ano.

Miranda (2001), estudou a participação da sociedade civil no Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê – Jacaré, partindo da hipótese que, apesar da garantia legal para sua participação, esta tem ocorrido de forma pontual e restrita. Neste Comitê, há respeito à garantia legal de participação paritária entre representantes do Estado, municípios e sociedade civil, todavia, os representantes deste segmento não ocupam efetiva e plenamente esse espaço, tornando o parlamento das águas ineficaz. Além disso, a questão da representatividade também está comprometida, uma vez que os representantes da sociedade civil são pessoas que, de uma forma ou outra, têm envolvimento profissional na área. Outro problema levantado que corrobora para a manutenção deste quadro de desigualdade, foi a apatia e

desarticulação deste segmento, que não promove as alianças necessárias, enquanto o Estado e os municípios o fazem muito bem. E, por último, foi destacada a ausência do cidadão comum, não ligado profissionalmente à área, que continua à margem do processo decisório.

### **III.1.b. Descentralização**

As últimas décadas do século XX têm estado marcadas, nos países da América Latina e Caribe por fortes e conflituosos processos de descentralização de diversas atividades e competências no nível municipal (Jouravlev, 2003).

Com altos e baixos, o impulso centralista nacional prevaleceu na América Latina durante mais de um século, tendendo a aumentar durante o século XX, até chegar, no final da década de 1950, ao paradigma da planificação central, cuja vigência foi concluída com a crise da dívida (1982). A pós-crise caracteriza-se pelo ajuste econômico, mas também pela recuperação da democracia. Nesta pós-crise, talvez pela primeira vez na América Latina, se estabelece efetivamente a redução do protagonismo dos governos nacionais e a descentralização das decisões para as iniciativas locais, como estratégia de desenvolvimento. Simultaneamente com a descentralização intranacional, no cenário mundial também se pode observar uma tendência para a centralização supranacional.

A crise de centralismo foi uma crise basicamente de eficiência, que se manifestou num endividamento externo crescente e no monopólio estatal da moeda estrangeira. A complexidade da administração estatal foi multiplicando, fazendo com



que se tornasse cada vez mais opaca e menos acessível a qualquer tipo de participação, favorecendo o clientelismo e a corrupção. A centralização chegou ao extremo a partir da década de 1960, num contexto de fortalecimento da guerra fria, com a instauração quase generalizada de ditaduras na região. A década de máximo centralismo, 1970, coincidiu com a crise do petróleo e a conseqüente abundância de petrodólares, permitindo aumentar ainda mais o endividamento. A extrema exclusão política, por um lado, e a crescente inflação, por outro, conduziram o centralismo a uma crise de governabilidade. Ante a imperiosa necessidade de reduzir o déficit fiscal, foi gerada uma tendência oposta à praticada até então: transferir responsabilidades sobre prestação de serviços a governos subnacionais e privatizar as empresas estatais. Esta crise do centralismo deixou espaço livre para outro paradigma, o neoliberal, que pretendia devolver ao livre mercado a função primordial de designação de recursos e reduzir o Estado a assegurar a estabilidade econômica e o cumprimento dos contratos. Frente a este novo paradigma do Estado Mínimo, emerge a necessidade de um Estado regulador e distribuidor. Somando-se a estas funções, a responsabilidade de assegurar o funcionamento democrático, ao Estado caberiam as seguintes atribuições: economicamente, criar as melhores condições para a competitividade; socialmente, reduzir a pobreza e assegurar a equidade; e politicamente, viabilizar uma participação construtiva. Cumprir estas funções com eficiência, no entanto, torna-se muito difícil, considerando o seguinte contexto: durante o centralismo desenvolveu-se uma cultura protecionista, que favoreceu os monopólios; a desigualdade e a pobreza aumentaram pela crise e conseqüente ajuste; durante o centralismo foi fortalecida uma cultura paternalista e clientelista. Frente a este desafio, a descentralização surgiu não somente como uma

condição para o aprofundamento democrático e uma estratégia para enfrentar a crise da dívida, mas como a forma de organização mais adequada para implementar este novo paradigma que se baseia na complementaridade entre os setores privado, social e público.

Os processos de descentralização consistiram tanto em descentralização funcional (ou horizontal), como territorial (ou vertical), sendo esta mais relevante, fortalecendo a lógica territorial frente à setorial, dominante no centralismo. Em vários países, como no Brasil, houve transferência de competências referentes à provisão de infra-estrutura básica, educação e saúde para autoridades territoriais. Com a recuperação dos direitos democráticos, através da realização de eleições de governos regionais e locais, a descentralização mudou um pouco seu enfoque de essencialmente administrativo para político, impulsionado pelas reformas constitucionais, como a do Brasil em 1988.

O conceito de descentralização possibilita, a partir do espectro ideológico através do qual for focalizado, visões totalmente opostas, que podem conduzir a tipos de desenvolvimento igualmente opostos. Numa ótica neoliberal, a descentralização tem significado basicamente privatização e desregulamentação de alguns setores da economia. Já numa perspectiva de democratização do Estado, a descentralização político-administrativa é assumida como um meio adequado para promover a socialização de grupos sociais mais excluídos, assim como promover mudanças sócio-econômicas, possibilitando a ampliação de direitos, a autonomia da gestão e a revalorização dos poderes locais, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização de instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficiente dos recursos públicos. Por outro lado, entre os mais

cépticos, prevalece a interpretação de que a descentralização apenas transfere poder das elites nacionais para as elites locais, e que a melhoria no acesso destas elites aos recursos públicos, apenas aumentaria as oportunidades de corrupção (Jacobi, 2002).

Desde sua primeira constituição republicana, o Brasil adota o federalismo, oscilando, entretanto, entre momentos fortemente centralizadores a favor da União e em outros, com tendências a uma maior descentralização. A nova Constituição, do ponto de vista das políticas públicas, amplia a competência legislativa do município, atribuindo-lhe novas responsabilidades. Dotam-se os municípios de recursos tributários, transformando-os em esfera autônoma de governo submetida à obrigação constitucional específica de fazer política social.

No período 1974/77 a União chegou a concentrar mais da metade da carga fiscal brasileira, enquanto que em 1967 detinha participação inferior a 37%. Ao longo da década de 80 observa-se uma progressiva descentralização de recursos disponíveis da União para Estados e municípios. No entanto, a ação descentralizadora do governo federal tem se limitado basicamente ao repasse de verbas, não representando efetivamente uma estratégia de reforma governamental orientada pela possibilidade concreta de transferir autoridade decisória e operativa para organizações de escalão inferior.

A descentralização deve ter dois enfoques: um territorial, orientado a apoiar decisões autônomas para o desenvolvimento local; e outro, social, dirigido a assegurar a todas as pessoas os serviços básicos (Finot, 2001).

Segundo Jacobi (2002), a existência de um Estado centralizado representa, nos dias atuais, um fator negativo tanto do ponto de vista funcional (ineficiência das políticas

setoriais e dos serviços públicos), como do ponto de vista democrático, no que diz respeito a sua adequação para viabilizar e promover uma necessária e urgente redefinição da relação Estado e Sociedade. Uma maior descentralização e participação são consideradas como imprescindíveis para a obtenção de um maior controle e eficiência do gasto público.

A descentralização em termos teóricos tem três objetivos gerais: aprofundar a democracia, maior eficácia e justiça social. Mais especificamente, a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, capacitar os governos subnacionais para as funções que lhes são atribuídas e possibilitar o controle social da população organizada sobre o poder público (Jacobi, 2002).

Vários autores distinguem diferentes formas e tipos de descentralização (Finot, 2001; Jacobi, 2002; Costa, 2003; Rondinelli, 1989; Boisier, 1990 e Von Haldenwang, 1990). Finot (2001), analisando os marcos conceituais utilizados por diversos autores, concluiu que para a maioria, desconcentração seria a transferência de funções desde um governo central até níveis inferiores da administração central, podendo se dar no nível político, administrativo ou econômico. Por outro lado, semanticamente, desconcentração refere-se à dispersão territorial. Pode haver descentralização sem desconcentração e desconcentração sem descentralização, como, por exemplo, a simples transferência de funções de um órgão central a suas dependências geograficamente dispersas. Este autor salienta a diferenciação entre descentralização política e econômica. Em ambos os casos há transferência de decisões sobre a designação de recursos: na primeira, de decisões sobre provisão, desde processos políticos nacionais até processos democráticos

locais ou organizações sociais; na segunda, sobre produção, desde processos políticos para processos de mercado. Além disso, a descentralização até governos locais não implica que todas as decisões sejam tomadas localmente, ou seja, para que exista descentralização política não basta a transferência de competências administrativas a governos eleitos, mas que estas competências sejam exercidas com autonomia. É, então, útil distinguir entre esta última e outras que só estão operando decisões centrais, caso denominado de descentralização operativa, ou meramente administrativa. Em conseqüência, utiliza as seguintes definições de descentralização: política, operativa e econômica.

Finot (2001), estudando o processo de descentralização na América Latina, fez um balanço preliminar deste processo na região, após mais de 10 anos de funcionamento. Observou que a descentralização tem viabilizado avanços importantes em matéria de cobertura de serviços sociais e ainda de participação política, mas está criando pressões sobre o equilíbrio fiscal e não tem contribuído para reduzir a concentração econômica. Analisando os aspectos que contribuiriam para melhorar a competitividade (desconcentração das atividades econômicas; aumento da eficiência na prestação de serviços, incluindo a diminuição da corrupção; e aumento da participação local nos ingressos fiscais), concluiu que ainda não existem evidências da existência desta relação. Na análise da relação da descentralização com a participação e a equidade territorial e social, concluiu que os sistemas instaurados têm implicado em importantes avanços, mas não são suficientes para compensar desigualdades territoriais e sociais preexistentes, bem como ainda não se logrou suscitar significativamente a participação social. A revisão dos processos na América Latina permitiu concluir que a descentralização política é

ainda incipiente nos países unitários e relativamente mais generalizada nos países federativos, sendo mais ampla e profunda no Brasil.

Se não existir uma iniciativa estadual nos processos de coordenação intergovernamental, o processo de descentralização não se concretiza. Segundo Jacobi (2002) isto é o que efetivamente tem se observado, na medida em que as secretarias estaduais têm se omitido no cumprimento das funções essenciais no processo de gestão das políticas de saúde, como coordenação, articulação apoio técnico e regulação. No Brasil observa-se que, no geral, a descentralização em curso não conseguiu superar o peso do clientelismo e do paternalismo determinantes na cultura política brasileira, tendo se restringido mais a um processo administrativo sem uma real transferência de poder.

Segundo Costa (2003), o modelo da descentralização é o mais adequado no caso da gestão dos recursos hídricos, particularmente quando estão em questão objetivos de alavancar potencialidades endógenas de investimento, pela via da implementação da cobrança pelo direito de uso do recurso. Deve-se reconhecer que os níveis de arrecadação via cobrança tendem a ser maiores, quando esta for realizada pelas instâncias locais, mais próximas dos usuários pagadores. Mais do que isso, a funcionalidade da cobrança como instrumento de gestão, e não como imposto ou penalidade, depende muito dos arranjos institucionais e, por conseqüência, de uma clara estratégia de descentralização. Segundo este autor, a gestão descentralizada apresenta duas vantagens principais: a redução dos custos de informação, uma vez que os residentes conhecem melhor seus interesses; e possibilidade de que os instrumentos de qualidade ambiental e de política variem de acordo com as regiões e as prioridades e limites orçamentários.

A Lei 9.433/97 promoveu, em realidade, uma importante descentralização da gestão, da sede do poder público para a esfera local da bacia hidrográfica, abrindo mão de parcela de seus poderes. O poder decisório passa a ser compartilhado com os comitês e os conselhos nacional ou estaduais de recursos hídricos. Esta lei autoriza a delegação da cobrança pelo uso da água às futuras Agências, de acordo com definição dos comitês, mas mantém o poder de outorgar direito de uso com o poder público (Tucci et al, 2001).

### **III.2. Aspectos da participação**

#### **III.2.a. Os modelos de participação**

Beierle (1998) propõe a classificação das diferentes formas de participação da sociedade em três modelos: gerencial, regulatório e popular.

O modelo gerencial prevê a eleição de representantes da sociedade que indicam os administradores públicos para assumirem a tarefa de identificar e implementar os bens de interesse comum. O risco desta visão é a suposição de que o administrador poderá captar os anseios da sociedade, desconsiderando a influência das pressões corporativas.

O modelo regulatório vê o governo como um administrador exclusivamente comprometido com o bem social, mas, também, como um árbitro entre os diversos grupos corporativos. O risco deste modelo está relacionado com a capacidade do governo em transcender as pressões políticas dos grupos melhor

organizados e preservar os interesses dos grupos excluídos no processo deliberativo.

O modelo popular prevê a participação direta da sociedade nas deliberações. Este modelo poderia cobrir falhas do modelo gerencial, mas não necessariamente do regulatório, uma vez que continuam existindo setores da sociedade pouco organizados. Ainda permanece o problema da impossibilidade de participação de alguns grupos, como o formado pelas gerações futuras, cujos interesses devem ser incorporados por algum dos grupos sociais ou pelo governo, para garantir a sustentabilidade das decisões.

Cada modelo favorece determinadas formas de participação da sociedade: o gerencial pode favorecer a pesquisa de opinião; o regulatório, a mediação de agentes em colegiados multilaterais; e o popular, colegiados deliberativos de cidadãos. Nenhum desses modelos é isento de falhas e não são excludentes, podendo as políticas públicas prever a convivência dos três. Atualmente existe a tendência de reforçar os dois últimos, uma vez que o primeiro é o mais tradicional e o mais usualmente encontrado.

A análise da Política Nacional de Recursos Hídricos caracteriza uma opção pela adoção do modelo regulatório, pois ao mesmo tempo em que abre espaço para a participação da sociedade no processo decisório, restringe ou condiciona suas atribuições deliberativas de diversas maneiras, a principal relacionada à dominialidade das águas, cabendo à União e aos Estados a emissão das outorgas de direito de uso da água. A Lei 9.433/97 prevê a participação formal



da sociedade, através das organizações civis de recursos hídricos no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

### **III.2.b. Participação: conceitos, importância e objetivos**

Segundo Lanna (2000), a participação da sociedade na gestão pública tem sido preconizada como um avanço necessário, visando a maior legitimidade, transparência e eficiência social das decisões voltadas a prover a sociedade com bens de interesse comum. Esta participação tem sido definida de diversas maneiras, das quais são citadas algumas: o Banco Mundial (1996) a define como “um processo através do qual os agentes tomadores de decisão influenciam e compartilham o controle sobre as iniciativas de fomento e sobre as decisões e os recursos que as afetam”; enquanto o *Saskatchewan Environment and Resource Management*, do Canadá, a define como “o processo onde o público participa na identificação e solução de problemas, tomando decisões e planejando o futuro”; já o *Texas Water Development Board* entende, de forma bem mais pragmática, que “a meta do processo de participação pública é obter a aceitação dos agentes tomadores de decisão com relação ao plano regional de águas (cit. por Lanna, 2000).

Este autor ainda comenta que quando a sociedade é estimulada a participar do processo decisório, espera-se que surjam oportunidades para corrigir erros ou encontrar soluções inovadoras para problemas de interesse social. Estes erros podem ser decorrentes tanto de divergências de avaliação sobre quais são os

valores e preferências da sociedade, mas também pela falta de informações relevantes sobre a natureza dos processos naturais ou sociais envolvidos. Ressalta, também, a importância da participação como um facilitador da fiscalização, promovendo economias no processo de monitoramento e regulação.

Beierle (1998) destaca cinco contribuições ou metas a serem atingidas pela participação da sociedade:

1. Educação e informação à sociedade;
2. Incorporação de valores sociais na tomada de decisões;
3. Aumento da qualidade substantiva das decisões;
4. Aumento da confiança nas instituições públicas;
5. Redução de conflitos entre agentes; e
6. Melhoria nas relações custo – efetividade.

A primeira contribuição provê a sociedade com conhecimento suficiente para seja um parceiro ativo na tomada de decisões. As contribuições 2 e 3 tem um objetivo inverso, o de informar as entidades públicas sobre os valores e preferências sociais. A última contribuição visa promover o alcance das metas socialmente negociadas, com um mínimo custo social global.

Na medida em que os usuários têm a oportunidade de ampliar o nível de informação e a consciência do impacto das ações públicas em sua vida, aumenta

a percepção do sentido de eficácia política e o reconhecimento das alternativas possíveis, além de ampliar a identificação de sujeitos semelhantes, promovendo a formação de grupos, nos quais aumenta a possibilidade de organização e fortalecimento sócio-político (Borba & Mercante, 2001). Segundo estes autores, a participação é, ao mesmo tempo, meta e meio, pois o processo é tão importante como os resultados obtidos. Ou seja, aprendizagem da participação é um dos maiores incentivos à capacidade humana de gerar e viabilizar análises e soluções, contribuindo para, efetivamente, construir um espaço democrático, como se pretende que sejam os comitês de bacias.

Bandeira (1999) ressalta a crescente difusão da idéia de participação da sociedade nas políticas públicas, atribuindo este fato, por um lado, ao próprio avanço da democratização no país e, por outro, a uma nova abordagem que vem se tornando dominante no contexto internacional, haja visto que as principais instituições internacionais de promoção e financiamento do desenvolvimento têm, cada vez mais, incorporado práticas participativas em suas rotinas operacionais. O autor ressalta, também, que estas práticas têm se tornado comuns na implementação e acompanhamento de ações setoriais, especialmente na área social, como provam as inúmeras comissões criadas em nível municipal, estadual e federal. Mais escassas no Brasil, no entanto, são as iniciativas de promoção da participação social que tenham, simultaneamente, escopo territorial e social mais amplo. Um dos fatores que contribuem para isso é o fato de que não existem instâncias político-administrativas intermediárias entre os Estados e os municípios. As principais organizações políticas existentes, as associações de municípios,

tendem a estar voltadas para uma agenda onde predominam os temas diretamente relacionados com a problemática administrativa municipal, enquanto que as questões relativas ao desenvolvimento regional são relegadas a um segundo plano. Em função disso, o autor fez uma reflexão sobre o desenvolvimento recente de práticas participativas nas políticas de promoção do desenvolvimento regional, analisando cinco experiências no Brasil: Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul, conselhos municipais e regionais de desenvolvimento sustentável no Ceará, audiências públicas regionais em Minas Gerais, Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina e assembleias orçamentárias micro-regionais do Espírito Santo. Os exemplos escolhidos para análise por Bandeira (1999) apresentam, simultaneamente, as seguintes características: buscam promover a participação em uma escala intermediária entre o Estado e os municípios; estão associados a esquemas de regionalização, cobrindo todo o Estado; e visam estabelecer processos de participação de caráter permanente, transcendendo os limites de programas específicos. Os comitês de bacias hidrográficas também se enquadram neste perfil. Com base nestes estudos, Bandeira (1999) cita cinco linhas de argumentação para destacar a importância da participação da sociedade civil nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento:

1. O primeiro argumento diz respeito à segurança da obtenção de eficiência e sustentabilidade. A falta de participação da comunidade é apontada, na

literatura produzida pelas principais instituições internacionais da área de fomento ao desenvolvimento, como uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos. A comunidade, quando tratada apenas como objeto, e não como sujeito do processo de concepção e implementação destas iniciativas, tende a não se identificar com elas, reduzindo sua sustentação política e aumentando o risco de que se tornem efêmeras.

2. O segundo relaciona-se com a boa governança, permitindo o aumento da transparência das ações e um combate mais eficiente à corrupção do setor público. A *boa governança* é caracterizada por um processo esclarecido e previsível de formulação de políticas públicas, por servidores públicos profissionalizados, por um poder executivo que possa ser responsabilizado por suas ações e por uma sociedade civil forte e atuante nas questões de interesse público. A incorporação deste conceito à abordagem do desenvolvimento é relativamente recente; até a década de 70, o motor do desenvolvimento estava focado na ação do governo; na década de 80, essa compreensão ampliou-se, passando a ser focalizada na administração do desenvolvimento, incorporando a avaliação da capacidade do Estado para integrar e liderar o conjunto da sociedade; e na década de 90, a abordagem ampliou-se ainda mais, passando a ser focalizada na capacidade tanto do Estado, quanto da iniciativa privada e da sociedade civil, como atores do desenvolvimento.

“A governança pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerenciar um país em todos os níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições por meios dos quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem suas obrigações e mediam suas diferenças” (UNDP, 1997, cit. por Bandeira, 1999). Abrange, portanto, as estruturas institucionais, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionados com temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os cidadãos participam do processo decisório.

A JICA (1997, cit. por Bandeira,1999), definiu desenvolvimento participativo como uma abordagem do desenvolvimento concebida com a finalidade de aumentar a sustentabilidade e a auto-suficiência e de alcançar a justiça social, por meios do melhoramento da qualidade da participação dos indivíduos. A relação entre a boa governança e o desenvolvimento participativo é bidirecional. Enquanto a boa governança proporciona a base para o desenvolvimento participativo; à medida que este evolui, a boa governança também evolui.

Um aspecto essencial do argumento da boa governança é a ênfase dada à necessidade de transparência das ações governamentais, que pressupõe um nível elevado de participação da sociedade civil, para que seja evitada a corrupção no setor público.

3. O terceiro está vinculado à acumulação de capital social. Ao lado do capital físico e do capital humano, este terceiro conceito seria decisivo para

explicar as diferenças de prosperidade econômica entre regiões e países. O capital social é conceituado como constituído pelo conjunto de “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 1996). Fazem parte do capital social os traços culturais característicos de uma sociedade que contribuem para que seus membros se tornem propensos a colaborar na solução de problemas comuns. Segundo estudos recentes, o capital social é produtivo, constituindo-se em importante fator explicativo das diferenças regionais, quanto ao nível de desenvolvimento.

Parece claro que o contato entre a sociedade e administração pública, através da participação da comunidade na formulação, implementação e avaliação das ações governamentais, deve ser visto como um instrumento importante para a consolidação de relações de confiança entre os vários atores sociais, públicos e privados, contribuindo para a acumulação de capital social. Os mecanismos mais adequados para este objetivo parecem ser os que possibilitam uma interação permanente entre os diferentes segmentos da sociedade civil e entre estes e as várias instâncias da administração pública, facilitando os processos de capacitação e de aprendizado coletivo.

4. O quarto estabelece conexões com o fortalecimento da competitividade sistêmica da região. O conceito de competitividade sistêmica refere-se ao padrão em que o Estado e os atores sociais deliberadamente criam as condições necessárias ao desenvolvimento industrial bem sucedido, considerando tanto os determinantes políticos, como os econômicos.

A implantação de mecanismos regionais de participação preocupados em promover a articulação de atores sociais e a integração entre a sociedade civil e as diferentes instâncias governamentais pode contribuir para a formação de consensos, das redes e das coalizões necessárias para a sustentação social e política da competitividade sistêmica de uma região.

5. O quinto ressalta o papel desempenhado no processo de formação e consolidação das identidades regionais, facilitando a construção de consensos entre os atores envolvidos. Entende-se por identidade regional o sentimento compartilhado de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada. A identidade regional, bem como o capital social, não deve ser entendida como algo que simplesmente existe devido a uma determinada conjugação de fatores e circunstâncias, mas, sim, como algo que é construído historicamente. A presença de uma identidade regional também é funcional para a promoção da competitividade sistêmica, na medida em que facilita a formação de consensos básicos entre os atores sociais.

A adoção de medidas que contribuam para consolidar a identidade regional tem importância redobrada nos casos em que há coincidência entre a região e alguma unidade administrativa que conte com instâncias políticas de representação. Deve-se registrar, no entanto, que existe o risco de que a exacerbação de uma identidade regional sirva de base para o surgimento de formas radicais de regionalismo, gerando atitudes e comportamentos políticos disfuncionais para a promoção do desenvolvimento.



Estas cinco vertentes, em grande parte sobrepostas, acabam por destacar dois aspectos fundamentais da participação: um é o carácter de elemento essencial para a democratização e outro é o seu importante papel instrumental, viabilizando os processos de capacitação e de aprendizado coletivo.

### **III.2.c. Tipos e níveis de participação**

A diversidade dos encontros entre Estado e sociedade foi avaliada através da análise de estudos de casos desenvolvidos pela Fundação Ford (Dagnino, 2002), podendo ser resumidas nas seguintes categorias:

#### 1. Natureza das relações:

a) Relações formalizadas, inclusive por legislação, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de um carácter permanente ou estável. Os exemplos mais típicos seriam os conselhos gestores de políticas públicas.

b) Relações menos formalizadas, pontuais, com formatos mais fluidos, mais permeáveis, talvez, às correlações de forças vigentes em cada caso. Como exemplos poderiam ser citados o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o Movimento dos Sem Terra (MST).

2. Temática central: questões de gênero, educação e reforma agrária, equipamentos urbanos e acesso à cidade, saúde, raça e meio ambiente.

3. Tipos de atores:

a) Em relação ao Estado: diferentes níveis do executivo e do legislativo (federal, estadual e municipal), além de agências estatais específicas.

b) Em relação à sociedade civil: vários tipos de movimentos sociais e associações, setores da sociedade com níveis de organização mais frouxos, como os usuários do serviço de saúde, universidades, igrejas e ONG's.

4. Objetivos e funções:

a) Consultivas ou deliberativas em relação às políticas públicas, como os diferentes conselhos e orçamentos participativos

b) Execução de políticas públicas, como as parcerias com ONG's e com o MST

c) Articulação, pressão e monitoramento, como o FNRU e as ONG's

Dentro desta categorização, os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas poderiam ser classificados como um tipo de relação formal, cujo tema central é a água, incluindo uma grande gama de atores, com funções consultivas, deliberativas, de articulação, pressão e monitoramento.

Gomez & Nazar (2001, cit. por Rosa et al, 2003) apontam três tipos de participação social: (a) aquela em que as pessoas fazem parte do processo, através de questionários e pesquisas; (b) aquela em que as pessoas são demandadas por informações; e (c) aquela que encoraja a análise conjunta de informações. Salientam, ainda, que os níveis de participação dependem do grau de envolvimento pretendido e que altos níveis de participação não obrigatoriamente se transformam em projetos de sucesso e sustentáveis.

Na literatura existente sobre o tema, uma das classificações mais conhecidas é a desenvolvida por Arnstein (1969, cit. por Bandeira, 1999), que considera oito níveis ordenados de forma crescente, segundo o grau de influência atribuído à comunidade na relação com a entidade promotora do processo participativo:

- ✓ Manipulação – situação em que a entidade promotora concentra-se exclusivamente na obtenção de apoio a iniciativas já definidas;

- ✓ Terapia – engloba ações de caráter educativo, visando modificar atitudes e opiniões, de modo a viabilizar a implementação de determinados programas e projetos;

- ✓ Informação – prevê mecanismos simples de *feedback*, que permitam avaliar as reações da comunidade, podendo servir para efetuar ajustes e adaptações às ações em desenvolvimento;

- ✓ Consulta – refere-se a mecanismos mais estruturados e complexos desenvolvidos pela entidade promotora, para colher subsídios junto à comunidade,

com a intenção de utilizá-los efetivamente na implementação da iniciativa, embora mantenha o poder de decidir, em última instância, sobre o seu aproveitamento;

✓ Apaziguamento – refere-se a situações, onde a influência da comunidade tende a ser mais aparente que real, como ocorre quando é delegado poder decisório a alguns representantes, mas pela sua composição, na prática, acaba por referendar decisões já tomadas em outras instâncias;

✓ Parceria – ocorre uma efetiva divisão de poder, por meio de processos de negociação, havendo divisão de responsabilidades nas tarefas relacionadas ao planejamento e tomada de decisões;

✓ Delegação de poder – o poder decisório é atribuído à comunidade, embora a entidade promotora participe do planejamento e implementação das iniciativas; e

✓ Controle pelos cidadãos – quando a entidade promotora restringe sua participação ao financiamento das ações, cabendo à comunidade as tarefas de planejamento e implementação.

Os dois primeiros níveis, evidentemente, não constituem participação. O nível da informação pode ser considerado como um primeiro passo significativo para a real participação. No entanto, só parece possível falar em participação efetiva, a partir do nível da consulta, onde a influência da comunidade atinge maior significância e efetividade. O *status* atribuído ao nível apaziguamento depende da averiguação caso a caso, para que se possa distinguir as situações em que é atribuída importância efetiva à representação da comunidade, daquelas onde

predomina uma intenção estritamente manipuladora, criando uma participação apenas aparente.

Outras classificações semelhantes podem ser encontradas, como a formulada no *UNDP Guidebook on Participation* (cit. por Bandeira, 1999):

- ✓ Manipulação – a participação é conduzida como instrumento de doutrinação;

- ✓ Informação – os participantes são informados de seus direitos, responsabilidades e opções, tratando-se de uma comunicação unidirecional, sem que haja *feedback* ou poder de negociação;

- ✓ Consulta – implica em uma comunicação bidirecional, mas os participantes não têm certeza quanto à utilização de suas contribuições, como os encontros com agenda definida pela entidade promotora, audiências públicas e pesquisas de opinião;

- ✓ Formação de consensos – os participantes interagem para alcançar posições negociadas aceitáveis para todo o grupo, podendo os grupos mais vulneráveis adotar atitude de concordância passiva;

- ✓ Deliberação - os consensos são implementados como resultados de deliberações coletivas, refletindo os diferentes graus de influência exercidos pelos diferentes grupos;

- ✓ Repartição de riscos – baseia-se no anterior, mas avança em relação ao aspecto meramente decisório para abranger os efeitos de seus resultados, benéficos ou danosos;

✓ Parceria – relação entre iguais, que trabalham por um objetivo comum, baseando-se nos níveis anteriores, o que implica em responsabilidades mútuas e divisão de riscos; e

✓ Autogestão – nível mais elevado dos esforços participativos, onde as partes interagem em processos de aprendizado que otimizam o bem-estar de todos os envolvidos.

Considerando os níveis de influência atribuídos à comunidade na relação com a entidade promotora do processo participativo, os comitês de bacias situam-se nos níveis intermediários: consulta, na classificação desenvolvida por Arnstein, e deliberação, na outra classificação apresentada.

#### **III.2.d. Participação: limites e condicionantes**

Estudando o orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte, Avritzer (2002) concluiu que o OP, enquanto prática, democratiza a relação entre a sociedade civil e o poder local, mas o alcance de resultados satisfatórios depende da preexistência de práticas participativas no nível da sociedade civil.

É possível observar, no que diz respeito à eficiência, uma melhora no desempenho da administração pública<sup>5</sup>, bem como o aumento da equidade na distribuição dos recursos, invertendo prioridades estabelecidas nestas cidades há décadas. É necessário, no entanto, apontar alguns limites bastante claros. O primeiro deles é a pouca democratização na relação entre os atores comunitários

entre si, permanecendo uma relação hierárquica, característica de uma cultura política tradicionalmente pouco participativa. O segundo limite é a incapacidade de estender o OP para áreas sociais nas quais o que está em jogo são as alternativas de políticas públicas. Até o momento, a maior parte das decisões diz respeito a questões materiais, como construção de postos de saúde, regulamentação fundiária, pavimentação, áreas de lazer e reassentamento, entre outras.

Tatagiba (2002) estudou os conselhos gestores de políticas públicas nas áreas de assistência social e saúde, criança e adolescente. Uma das conclusões mais gerais a que chegou é que estes conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição de políticas públicas. É necessário lembrar que estas instituições estão na contramão de um processo histórico-conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública. Também conspiram contra estas experiências os processos de ajuste que vêm reduzindo drasticamente os investimentos nas áreas sociais. Este contexto adverso aponta o risco de,

---

<sup>5</sup> Navarro (1998) mostrou aumento da capacidade na construção da rede de saneamento público após a introdução do OP: entre 1983 e 1987 foram construídos em média 5.296 m/ano; em 1988, com o OP, 8.091 m; entre 1989 e 1992, a média passou para 21.674 m/ano; e entre 1993 a 1996, para 61.334 m/ano.

sob o pretexto de fortalecimento da sociedade civil, a atuação dos conselhos reforçar as práticas em curso de desresponsabilização do Estado. A compreensão destas limitações tem levado a avaliações pessimistas acerca dos resultados democratizantes possíveis a partir do encontro entre Estado e sociedade. É muito comum a interpretação de que os esforços empreendidos na negociação com os governos, quase sempre resistentes à partilha do poder, acabam consumindo as energias dos movimentos, que assim não conseguem investir no trabalho com suas bases. Tatajiba considera, no entanto, que as ações de caráter mobilizador e ações de natureza mais institucional são complementares e não excludentes. Os conselhos, a despeito das suas limitações, assumem atualmente no Brasil uma importante “função pedagógica”, no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática.

A complementaridade entre os propósitos do Estado e da sociedade civil, que parece conferir um grau razoável de sucesso e estabilidade desses encontros, é uma questão central, cuja complexidade merece um tratamento mais detalhado. Sua centralidade se relaciona com o fato de que ela tem se construído nos últimos anos como uma estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, que exige o encolhimento das suas responsabilidades sociais. Nesse



sentido, ela faz parte de um campo marcado por uma confluência perversa entre um projeto participativo, construído a partir dos anos 80 ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um destes projetos. Este é um dilema que está presente na grande maioria dos estudos de caso e centraliza o debate que tenta avaliar as experiências de atuação conjunta com o Estado (Dagnino, 2002<sup>(b)</sup>).

Duas observações finais parecem relevantes e dizem respeito aos parâmetros em que se baseia a avaliação destas experiências de encontro entre sociedade civil e Estado. Em primeiro lugar, a avaliação freqüentemente negativa e o tom crítico que permeiam parte significativa dos estudos de caso podem indicar que

os parâmetros desta avaliação receberam uma forte influência das expectativas geradas com a constituição destas experiências, como a atribuição indiscriminada a estes espaços do papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania. Uma avaliação mais produtiva, inclusive do ponto de vista político, enquanto interessados no aprofundamento da democratização brasileira, deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade de contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá. Uma segunda observação se refere a outra crítica freqüente, de que estes encontros produzem políticas fragmentadas, setoriais, pontuais, compensatórias e paliativas. No entanto é preciso reconhecer que esta questão transcende a dimensão da participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas e se remete ao âmbito mais amplo, e ainda mais complexo, dos modelos de gestão do Estado, uma distinção com freqüência ausente em avaliações deste teor (Dagnino, 2002<sup>b</sup>).

Bandeira (1999), analisando o desenvolvimento recente de cinco práticas participativas brasileiras para a promoção do desenvolvimento regional, destaca os seguintes limites e deturpações observados:

Apesar da sua importância, as práticas participativas não podem ser encaradas como procedimentos infalíveis, capazes de sempre proporcionar soluções adequadas para problemas de todos os tipos. Certas questões, por sua própria natureza, exigem uma abordagem diferenciada, como, por exemplo, situações de risco que exigem ações emergenciais. Apenas as diretrizes de como agir em situações deste tipo podem ser definidas de forma participativa.

Por outro lado, a qualidade das decisões obtidas dependerá do grau de capacitação da comunidade. A adoção de decisões inadequadas pode ser decorrência de deficiência de informação, falta de propensão para a cooperação, preconceitos, ou ainda, como resultado da influência da perniciosa assimetria das relações de poder vigentes na comunidade. Processos mal concebidos ou mal implementados podem, também, gerar descrença quanto à própria viabilidade, conveniência e credibilidade das práticas participativas. Outro fator que pode comprometer a credibilidade destas práticas é a existência de objetivos não declarados por detrás da atuação de algum ou alguns atores-chave do processo, como, por exemplo, quando o processo é usado para promover indivíduos ou organizações. As atitudes oportunistas e as tentativas de manipulação só contribuem para aumentar o nível de desconfiança dentro da comunidade, destruindo, assim, sua eficácia como mecanismo de acumulação de capital social.

Os processos participativos só se constituirão em práticas efetivamente democráticas se forem abrangentes e possibilitarem a expressão dos interesses legítimos de todos os segmentos afetados, direta ou indiretamente, pelas questões em discussão. É necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, distinguindo a verdadeira participação de mera manipulação.

Este estudo permitiu caracterizar três principais condicionantes das possibilidades de sucesso na implementação de processos participativos em escala regional, segundo Bandeira (1999):

### 1. Sustentação política e credibilidade

A existência de um compromisso efetivo, maduro e continuado das instâncias políticas é o primeiro fator condicionante de sucesso das práticas participativas, principalmente quando incidem de forma mais direta sobre a alocação de recursos, uma vez que podem contrariar interesses já estabelecidos, interferindo com a operação dos canais políticos e administrativos tradicionais de uso das verbas públicas.

O *marketing* político também pode influenciar negativamente, pelo fato de que, em geral, os novos detentores de cargos eletivos não prestigiam projetos oriundos de administrações rivais, principalmente quando são de grande impacto político, como as ações de cunho participativo. Além disso, a disposição de trabalhar de forma participativa depende do estilo administrativo do governante. Normalmente, os líderes que tentam firmar uma imagem de “realizadores e tocadores de obras”, têm dificuldade em adotar os rituais, os prazos e a divisão de méritos implícitos nas práticas participativas. Por outro lado, o desencontro entre as expectativas exageradas criadas e os poucos resultados efetivamente alcançados, abala a credibilidade do processo.

### 2. Características sócio-culturais regionais

No Rio Grande do Sul, áreas cuja história está associada à imigração européia, principalmente alemã e italiana, ao predomínio da pequena propriedade e às iniciativas de tipo associativo, tradicionalmente apresentam maior vitalidade; em outras áreas, principalmente no sul do Estado, a história marcada pela predominância das grandes propriedades, pecuária e pela presença da escravidão

gerou um ambiente menos propício às práticas participativas. Nestas regiões que apresentam menor dotação de capital social, a prática dos conselhos tendeu a concentrar-se na formulação de demandas de caráter mais imediatista, geralmente seguido de desmobilização, caso essas reivindicações não fossem atendidas.

### 3. Apoio institucional

Os processos participativos melhor sucedidos são os que contam com apoio permanente de instituições dotadas de credibilidade e cuja atuação tem abrangência regional, destacando-se a importância das universidades.

Ainda segundo Bandeira (1999), as diferenças existentes entre as experiências analisadas evidenciam o fato de que não há consenso quanto a aspectos conceituais, metodológicos e organizacionais, fundamentais para a viabilização da participação em escala regional:

1. O aspecto conceitual diz respeito ao nível da participação, sendo importante definir de forma mais precisa o que se está entendendo por participação. A mudança na abrangência territorial do processo participativo tem implicações organizacionais importantes, afetando a escolha do nível mais adequado ao tratamento de diferentes temas regionais. Segundo o autor, um erro comum é a tendência a só admitir o nível de deliberação como válido, devendo-se destacar outros mecanismos, do tipo consultivo ou que envolvam deliberação conjunta, formação de parcerias ou consensos, como perfeitamente adequados para a complexidade de muitas questões relevantes para o desenvolvimento regional.

2. O aspecto metodológico refere-se às formas de organização e à escala territorial. É importante diferenciar os processos participativos baseados em eventos isolados ou periódicos, como o modelo de audiências públicas adotado em Minas Gerais, daqueles de caráter mais permanente, como os Coredes do Rio Grande do Sul. Os primeiros são de mais fáceis implantação, mas apresentam reduzida capacidade para a promoção de aprendizados coletivos, criação de consensos entre os atores, fortalecimento da identidade regional e estímulo ao acúmulo de capital social.

3. A questão organizacional diz respeito à diferenciação entre as ações ou projetos usualmente denominados de estruturantes ou de interesse geral daqueles que atendem a interesses específicos. Projetos estruturantes seriam aqueles que se caracterizam pela transformação das condições gerais de vida, ultrapassando os interesses de grupos comunitários específicos ou de áreas geográficas determinadas. Pode ser citado como exemplo, a construção de uma rodovia que corta várias regiões de um Estado. Caso se utilizem mecanismos simplificados de natureza deliberativa, há um risco que estes projetos, que têm efeitos difusos e são de interesse geral, não venham a ser priorizados nas diferentes consultas feitas em bairros ou municípios. Segundo o autor, o envolvimento da comunidade (em nível consultivo, de formação de consenso ou de deliberação conjunta), pode ser bastante positivo para a formulação e implementação destes projetos estruturantes.

Segundo Bandeira (1999), é necessário revisar as estratégias tradicionalmente adotadas para formulação de políticas regionais no Brasil, que

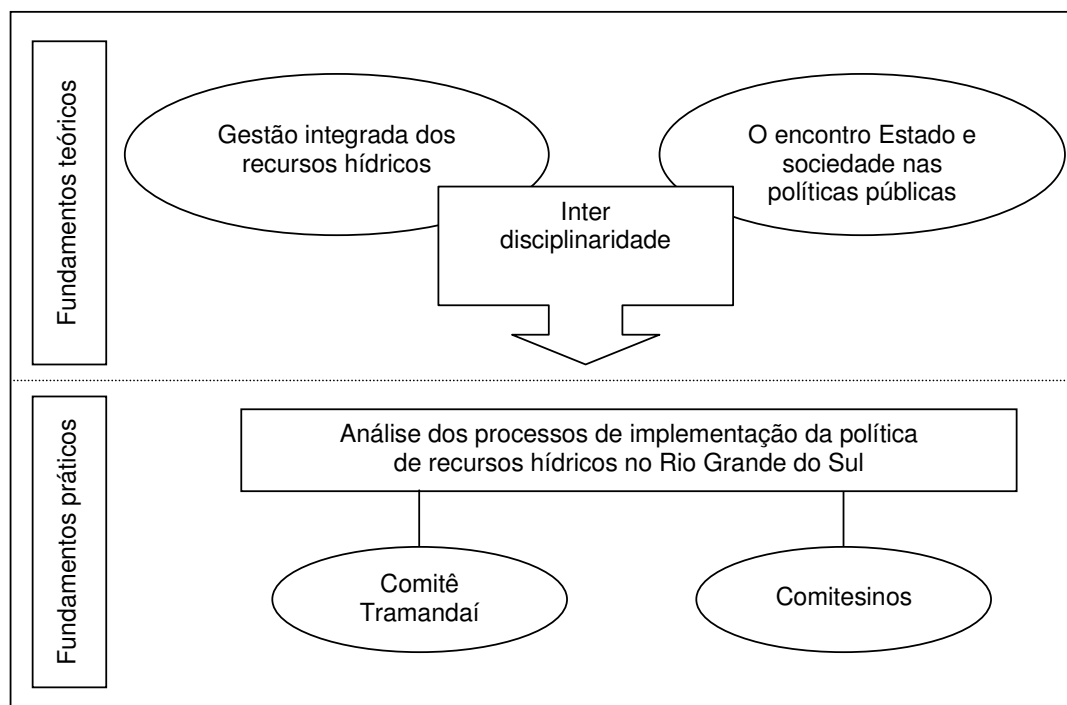
padecem de problemas de escopo e estilo. Quanto ao escopo, as abordagens em nível de abrangência das grandes regiões (N, NE, CO, SE e S) devem ser substituídas por iniciativas de abrangência sub-regional ou local. Quanto ao estilo, vem se tornando cada vez mais evidente a inadequação das ações formuladas de cima para baixo, sem envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade.

#### **IV. Metodologia e descrição da área de estudo**

A metodologia adotada para alcançar os objetivos propostos parte do levantamento da fundamentação teórica sobre a gestão integrada dos recursos hídricos e sobre o encontro Estado e sociedade na formulação e implementação de políticas públicas, buscando-se a integração entre estas duas áreas. A proposta deste trabalho difere um pouco da maioria das teses de doutorado, que se baseiam no desenvolvimento e aprofundamento de um determinado referencial teórico; a idéia aqui é abrir o horizonte a uma nova área de conhecimento, abrangendo seus mais variados referenciais teóricos.

A fundamentação prática visa a análise do processo de implementação da política de recursos hídricos no Rio Grande do Sul, através do desenvolvimento das seguintes atividades: descrição e análise da história da gestão de recursos hídricos no Estado; levantamento e avaliação da composição dos comitês de bacias gaúchos; avaliação do perfil dos membros destes comitês, bem como da sua percepção sobre o processo; e estudo comparativo das agendas de dois comitês com diferentes tempos de funcionamento, o Comitêsinos e o Comitê Tramandaí (Figura 1).





**Figura 1:** Esquema metodológico de estudo

Os métodos de pesquisa da área social foram apreendidos e desenvolvidos, com base em Thiollent (1981), Gil (1999) e Víctora et al (2000). Na construção dos métodos utilizados, teve fundamental importância a participação da autora no Projeto Marca D'água. Este projeto, iniciado em 2001, é uma ampla pesquisa sobre a gestão das águas no Brasil, com particular atenção ao papel dos colegiados de bacias hidrográficas. Trata-se de um estudo prospectivo, independente, a ser realizado durante um período de 5 a 10 anos, reunindo um grupo interdisciplinar de pesquisadores de instituições nacionais e internacionais (Johnsson & Lopes, 2003; [www.marcadaqua.org.br](http://www.marcadaqua.org.br)).

De acordo com o objeto de estudo e os objetivos do trabalho, foi dada ênfase à bibliografia nacional e de outros países em desenvolvimento da América Latina, cujas características pudessem ser comparáveis entre si.

A seguir são descritos os métodos utilizados em cada uma das etapas do trabalho.

#### **IV.1. Descrição e análise da história da gestão de recursos hídricos no Rio Grande do Sul**

As informações sobre a história da política dos recursos hídricos no Estado estão dispersas em diferentes instituições ou na memória dos que participaram do processo, sendo fundamental a organização e registro do processo com um todo, embora algumas iniciativas já tenham sido realizadas neste sentido (Cánepa & Grassi, 2001).

Os métodos utilizados para desenvolver esta etapa foram a pesquisa bibliográfica sobre o assunto; a pesquisa documental, incluindo portarias, decretos, trabalhos desenvolvidos, relatórios e atas de reuniões; e a realização de entrevistas; além da experiência própria da autora como técnica da Fepam, que tem participado deste processo como membro do Comitê Tramandaí, trabalhado em todos os processos de enquadramento do Estado, além da participação em diversas reuniões e seminários sobre o tema.

As entrevistas buscaram conhecer o processo de formação da política estadual, investigando as alianças e conflitos existentes, bem como os sucessos e insucessos apreendidos. Foram estruturadas de forma a se caracterizarem predominantemente como narrativa por parte dos informantes, visando a pesquisa

qualitativa, com o objetivo de conhecer este processo e a percepção que os envolvidos têm a respeito dele. A pesquisa de campo foi realizada em Porto Alegre, onde foram selecionadas pessoas que atuaram desde o princípio no processo de definição da política de gestão da água no Estado. Os atores envolvidos entrevistados foram os seguintes: Eng. Antonio Timm Grassi (Corsan), Dra. Verena Nygaars (Procuradoria-Geral), Prof. Dr. Antonio Eduardo Lanna (UFRGS), Eng. Maria Lucia Coelho Silva e Eng. Maria Salete Cobalchini (Fepam) e Eng. Paulo Paim (Metroplan).

#### **IV.2. Levantamento e avaliação da composição dos comitês de bacias gaúchos**

Foi realizado um levantamento da composição de todos os 16 comitês implantados no Estado até o final de 2003, de modo a poder observar a paridade entre os diversos segmentos que os compõem. Foram consideradas apenas as vagas preenchidas, com indicação da instituição e do nome do representante. Para possibilitar a comparação com outros conselhos e comitês de outros Estados, as categorias previstas na Lei 10.350/94 foram reagrupadas em esfera governamental, incluindo o executivo e o legislativo, nos níveis estadual e municipal; e sociedade, incluindo o setor produtivo, sindicatos, ONG's, organizações comunitárias, instituições de ensino e associações tecnico-científicas.

### **IV.3. Avaliação do perfil dos membros dos comitês de bacias gaúchos e da sua percepção sobre o processo de gestão das águas no Estado**

Esta etapa foi desenvolvida, através da elaboração e aplicação de questionários. A elaboração destes questionários baseou-se no trabalho de Fucks (2002), que estudou a participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná, nas questões propostas pelo *survey* que está sendo desenvolvido pelo Projeto Marca D'água e em outras questões que foram agregadas por esta pesquisadora (Anexo I). Pode ser dividido em duas partes: a primeira está mais ligada aos fundamentos da política de recursos hídricos, como a descentralização, a interdisciplinaridade e a participação, incluindo o perfil dos membros dos comitês (faixa etária, gênero, escolaridade, renda, associativismo, competência política subjetiva e interesse pela política); a segunda está mais relacionada à gestão propriamente dita, abrangendo aspectos sobre a informação, a percepção sobre os níveis de participação e sobre o poder de influência dos diferentes setores, os objetivos das reuniões e os principais problemas e decisões.

Foram considerados todos os comitês de bacias implantados no Rio Grande do Sul até o final de 2003, totalizando 16 comitês no Estado. A forma encontrada para viabilizar a aplicação do questionário em uma amostra mais abrangente, com um bom percentual de retorno, foi sua aplicação em reuniões dos comitês. Os questionários foram distribuídos e explicados no início das reuniões e

coletados no final. Para este tipo de aplicação, o questionário tinha que ser claro, de fácil resposta, curto e com questões objetivas.

Os questionários foram aplicados em uma reunião por comitê durante o ano de 2003. No final deste ano, dos 24 comitês previstos para o Estado, 16 estavam implantados. Em outros 4 comitês de bacias estaduais já está implantada uma comissão provisória para sua instalação (Passo Fundo – Várzea, Butuí – Piratinim – Icamaquã, Piratini – São Gonçalo – Mangueira e Litoral Médio) e ainda existem outras 4 bacias compartilhadas: Quaraí, Negro, Jaguarão e Mampituba, sendo que esta última já conta com comissão provisória (Figura 2, pg 152).

A tabela 1 mostra os comitês, as datas das reuniões e os municípios onde foram aplicados os questionários, o número de questionários respondidos em cada caso e o percentual de retorno dos questionários aplicados.

**Tabela 1:** Universo da aplicação dos questionários

Comitê de Bacia Hidrográfica	Data	Município	Nº de Presentes	Nº de questionários respondidos	Taxa de retorno (%)
Alto Jacuí	09/07/03	Ibirubá	31	21	67,7
Apauê - Inhandava	11/08/03	Bom Jesus	17	14	82,3
Baixo Jacuí	19/08/03	Charqueadas	36	27	75,0
Caí	27/05/03	Alto Feliz	42	33	78,6
Camaquã	14/04/03	Lavras do Sul	27	27	100,0
Gravataí	28/04/03	Sto Antonio da Patrulha	38	29	76,3
Ibicuí	08/10/03	São Vicente do Sul	28	21	75,0
Ijuí	22/09/03	Ijuí	32	11	34,4
Lago Guaíba	10/04/03	Porto Alegre	36	35	97,2
Pardo	08/07/03	Passa Sete	22	20	90,9
Santa Maria	08/05/03	Dom Pedrito	43	35	81,4
Sinos	25/09/03	São Leopoldo	39	34	87,2
Taquari - Antas	31/10/03	Porto Alegre	38	35	92,1
Tramandaí	27/03/03	Capão da Canoa	56	41	73,2
Turvo Sta Rosa Sto Cristo	12/08/03	Crissiumal	29	20	69,0
Vacacaí e Vacacaí - Mirim	25/11/03	Santa Maria	32	32	100,0

Os questionários foram aplicados em um total de 546 pessoas, com uma taxa de retorno relativamente alta, de 80 %. Esta taxa variou de 100%, nos comitês Camaquã e Turvo – Sta Rosa – Sto Cristo, até 68%, no Alto Jacuí, apresentando um valor excepcionalmente baixo no Ijuí (34%).

Os resultados de cada questão do questionário foram agrupados por Comitê de Bacia, por Região Hidrográfica e por grupo de representantes (usuários, população, órgãos públicos e outros).

#### **IV.4. Análise comparativa das agendas dos comitês Sinos e Tramandaí**

Os objetivos desta etapa são a avaliação das agendas dos comitês, averiguando até que ponto incluem as atribuições previstas na política de recursos hídricos; a verificação das diferenças entre as agendas de um comitê mais antigo e um comitê instalado a partir da promulgação da lei gaúcha das águas; e a análise de quais atores têm maior participação nestas agendas e a qual grupo pertencem, população, usuário ou órgãos públicos.

Para este tipo de análise, foram selecionados dois comitês: o comitê mais antigo do Estado, Comitesinos, e o Comitê Tramandaí, instituído após a Lei 10.350/94. Foram consideradas as seguintes atas obtidas nos anos 2002 e 2003: 7 atas do Comitesinos, de janeiro, março, maio e setembro de 2002 e julho, setembro e novembro de 2003; e 8 atas do Comitê Tramandaí, de fevereiro, julho, setembro e outubro de 2002 e janeiro, março, julho, setembro e novembro de 2003.

Esta metodologia foi inspirada no trabalho de classificação de atas de comitês de bacias que está sendo desenvolvido pelo Projeto Marca D'água.

As diferentes temáticas constantes nas atas de reuniões foram classificadas em 3 temas, cada um subdividido em diversos assuntos:

1. Da organização e estruturação do comitê, incluindo abertura, regimento interno, sistemática das reuniões, recursos financeiros e manutenção administrativa, entre outros;

2. Da gestão propriamente dita, subdividido em: instrumentos de gestão, como enquadramento outorga e cobrança; questões organizacionais e político-institucionais, como articulação com outros comitês e participação na política estadual; programas, projetos e ações de planejamento e gestão, incluindo educação ambiental, mobilização e unidades de proteção ambiental, entre outros; e obras de proteção e recuperação de recursos hídricos, como tratamento de esgotos e controle de enchentes;

3. Problemas ambientais concretos, como poluição, enchentes e escassez de água.

Cada assunto também foi classificado de acordo com o tratamento recebido em realização de procedimentos, tais como, abertura, aprovação de atas, justificativa de ausências e fechamento; informes rápidos; esclarecimentos; denúncias ambientais; apresentações técnicas; comentários e debates; apresentação de sugestões ou propostas; aprovação de propostas e encaminhamentos.

Também foram levantados os atores envolvidos nas falas referidas nas atas, classificando-os nos grupos previstos na lei gaúcha das águas: população, usuários e órgãos públicos. Foram desconsideradas



as falas dos presidentes, vice-presidentes ou secretários executivos, sempre que estavam relacionadas somente à condução da reunião ou à realização de procedimentos, mas suas falas foram consideradas sempre que emitiam opinião ou participavam de um debate.

De forma a poder quantificar de alguma maneira a importância de determinados assuntos, tratamentos de assuntos ou atores, foi considerado o percentual do número de linhas ocupado por cada um deles em relação ao número total de linhas das atas analisadas, por comitê. Estes números, portanto, não devem ser considerados de forma absoluta, mas apenas como uma aproximação para possibilitar a comparação das suas importâncias relativas.

Para complementar estas informações, também foram realizadas pesquisas documentais e entrevistas com membros dos dois comitês estudados, buscando-se atingir os três grupos envolvidos: usuários, sociedade e governo. As entrevistas, de caráter predominantemente qualitativo, foram estruturadas em duas partes: a primeira objetivava conhecer os processos de formação e a percepção que os envolvidos tinham a respeito deste processo; e a segunda enfocava mais as questões sobre o funcionamento destes comitês.

As entrevistas com os membros dos Comitesinos foram realizadas durante o ano de 2001, dentro das atividades previstas no Projeto Marca D'água, do qual esta pesquisadora faz parte. Foram entrevistadas

15 pessoas ligadas aos seguintes setores: secretaria executiva do comitê, sindicato de trabalhadores rurais, universidade regional, ONG ambientalista, prefeituras municipais, imprensa local, mineração, navegação, sindicato dos professores municipais, órgãos de abastecimento público estadual e municipal, além de um cientista político, que conhece bem a região.

No Comitê Tramandaí foram realizadas menos entrevistas formais, durante o ano de 2003, considerando que esta pesquisadora acompanhou todo o processo de instalação e funcionamento deste comitê. Foram entrevistados 7 membros ligados aos seguintes setores: secretaria executiva do comitê, associação técnico-científica, agricultura, ONG ambientalista, universidade, clube de serviço e pesca.

#### **IV.5. Descrição da área de estudo**

A política de gestão de recursos hídricos do Rio Grande do Sul dividiu o Estado em três regiões hidrográficas: Guaíba, Bacias Litorâneas e Uruguai. Abaixo serão descritas as principais características destas regiões (SEMA, 2002). A tabela 2 mostra alguns dados de área e população das referidas regiões.

**Tabela 2:** Dados de área, população e número de municípios das três regiões hidrográficas que compõem o Rio Grande do Sul (SEMA, 2002)

Regiões Hidrográficas	Guaíba	Bacias Litorâneas	Uruguai
Área (km <sup>2</sup> )	84.914,91	53.356,41	127.031,13
Percentual da área do RS (%)	32,00	20,11	47,88
População (hab)	6.532.882	1.231.293	2.416.404
Percentual da população do RS (%)	64,17	12,09	23,73
Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	76,93	23,07	19,02
Número de municípios	257	80	286

A Região Hidrográfica do Guaíba ocupa a porção centro-leste do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo a Região Metropolitana de Porto Alegre, que contribui para sua elevada densidade demográfica. Fazem parte desta Região nove bacias hidrográficas: Gravataí (G10), Sinos (G20), Caí (G30), Taquari-Antas (G40), Alto Jacuí (G50), Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60), Baixo Jacuí (G70), Lago Guaíba (G80) e Pardo (G90).

A cultura do arroz irrigado é o uso da água mais importante nas bacias do Alto e Baixo Jacuí, Gravataí, Vacacaí e Vacacaí-Mirim. Destaca-se, também, o uso dos recursos hídricos para a geração de energia na Bacia do Rio Caí e, principalmente, na do Alto Jacuí, onde estão localizados os principais reservatórios para a geração de energia elétrica existentes no Estado.

Entre os impactos ambientais, a diluição de efluentes domésticos e industriais nos corpos d'água pode ser considerada como um dos mais relevantes, especialmente nas bacias dos rios Gravataí, Caí, Sinos, Taquari-Antas e Lago Guaíba, ou seja, nas que apresentam maior concentração populacional e industrial. Os principais ramos industriais estão representados pelos curtumes, na bacia do Sinos; metal mecânico, nas bacias dos rios Caí, Taquari-Antas, Sinos e Gravataí; petroquímico, na bacia do Baixo Jacuí; celulose, na do Lago Guaíba; e fumageiro, na do Pardo. Nas áreas rurais, os problemas mais críticos estão associados à erosão do solo, ao assoreamento dos cursos d'água, à contaminação por agrotóxicos e resíduos orgânicos, especialmente dos dejetos animais.

A Região Hidrográfica das Bacias Litorâneas está localizada na porção leste e sul do território rio-grandense, abrangendo seis bacias hidrográficas: Tramandaí (L10), Litoral Médio (L20), Camaquã (L30), Piratini-São Gonçalo-Mangueira (L40), Mampituba (L50), e Jaguarão (L60).

Entre os usos preponderantes dos recursos hídricos, a irrigação de arroz se evidencia em todas as bacias. Além disto, o turismo e a pesca também se notabilizam, especialmente nas bacias dos rios Tramandaí e Mampituba e do sistema Piratini-São Gonçalo-Mangueira. Neste último, deve-se enfatizar, igualmente, a atividade industrial relacionada, especialmente, ao ramo químico e petroquímico.

Os principais impactos ambientais observados estão relacionados ao lançamento de esgotos de origem urbana e rural, sem prévio tratamento, afetando as condições de balneabilidade, principalmente durante o verão; à substituição de sistemas naturais, como áreas de Floresta Atlântica e banhados, por culturas permanentes e/ou urbanização desordenada; e à presença de indústrias química e petroquímica, concentradas na área do Superporto de Rio Grande, agravando o problema da poluição hídrica. A mineração de carvão para fins energéticos representa outra importante fonte de degradação ambiental, ocorrendo principalmente nas bacias do Jaguarão e Piratini-São Gonçalo-Mangueira.

A Região Hidrográfica do Uruguai abrange a porção norte, noroeste e oeste do território estadual, estando sub-dividida em nove bacias hidrográficas: Apuaê-Inhandava (U10), Passo Fundo – Várzea (U20), Turvo – Santa Rosa – Santo Cristo (U30), Butuí – Piratinim – Icamaguã (U40), Ibicuí (U50), Quaraí (U60), Santa Maria (U70), Negro (U80) e Ijuí (U90).

As principais atividades econômicas desenvolvidas estão relacionadas basicamente à agricultura, notabilizando-se a cultura de arroz irrigado nas bacias dos rios Butuí – Piratinim – Icamaguã, Santa Maria, Ibicuí e Quaraí; e soja e milho nas bacias do Ijuí, Turvo – Santa Rosa – Santo Cristo, Passo Fundo – Várzea e Apuaê-Inhandava. Destaca-se, também, o uso dos recursos hídricos para geração de energia, especialmente no alto vale do Rio Uruguai.

Além da atividade agrícola, outros impactos ambientais que devem ser ressaltados referem-se ao lançamento de esgotos in natura dos principais centros urbanos e da suinocultura, comprometendo a qualidade da água. Também é importante destacar a acentuação dos processos erosivos, o assoreamento dos ecossistemas aquáticos e a contaminação por agrotóxicos, além de problemas relacionados com a mineração.

Schneider & Waquil (2002) apresentam uma tipologia dos municípios do Rio Grande do Sul, com base em 16 indicadores sócio-econômicos, que permitem aferir a qualidade de vida e a forma de uso dos recursos naturais da zona rural, demonstrando que a pobreza rural gaúcha e as desigualdades regionais ocorrem tanto em áreas de pequenas propriedades, como em áreas de grandes propriedades.

Na região do Uruguai encontram-se dois grupos homogêneos: ao norte, predomina o grupo caracterizado pela pequena propriedade, pobreza e predomínio de população rural; enquanto à oeste predomina o grupo caracterizado também pela pobreza, mas relacionado às grandes propriedades e predomínio da população urbana. Apenas em alguns municípios isolados observa-se desenvolvimento, relacionado a grandes propriedades e população predominantemente urbana.

A região do Guaíba é formada, basicamente, por municípios caracterizados pelo desenvolvimento, pelas pequenas propriedades e equivalência entre população rural e urbana. Somente a oeste, na divisa com a região do Uruguai, encontram-se alguns poucos municípios caracterizados também pelas

pequenas propriedades, mas com predomínio de população rural e relacionados a pobreza.

A região litorânea é mais diversificada, incluindo os cinco grupos encontrados: ao norte e a oeste predomina o grupo relacionado a grandes propriedades, pobreza e população predominantemente urbana; ao sul, o grupo relacionado a grandes propriedades, desenvolvimento e população predominantemente urbana; enquanto no entorno da Laguna dos Patos, ao norte, observa-se o tipo anteriormente citado e ao sul, o grupo relacionado a pequenas propriedades, pobreza e população predominantemente rural.

Ressaltam-se as características ligadas à pobreza na região do Uruguai; as pequenas propriedades e o desenvolvimento na região do Guaíba; e a diversificação tipológica na região Litorânea.

## **V. Resultados**

### **V.I. A política gaúcha de gestão das águas**

Investigar a origem do processo de inovação institucional de políticas públicas justifica-se em função da possibilidade de determinar a capacidade da sociedade civil de introduzir mudanças nas políticas públicas e, ao mesmo tempo, a investigação sobre a forma como uma política participativa em nível público influenciaria a sociedade civil (Dagnino, 2002).

Considerando os aspectos institucionais e legais, o processo de gestão das águas no Rio Grande do Sul pode ser dividido em três fases: a primeira poderia ser chamada de experimental, envolvendo o período prévio à aprovação da Lei 10.350/94, a chamada lei gaúcha das águas, quando foram criados os comitês Sinos, Gravataí e Santa Maria; a segunda incluiria o início da implementação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), antes da criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), envolvendo uma discussão sobre a vinculação mais adequada do sistema dentro do arcabouço geral do governo estadual; e a última e atual fase envolveria a implementação do sistema após a criação da SEMA e a conseqüente vinculação do sistema a esta secretaria.



Neste capítulo serão explorados três eixos de análise: a origem dupla do processo, considerando a existência de uma mobilização da sociedade em torno da água e o fato de alguns técnicos do governo com interesse na área saberem aproveitá-la para implantar um sistema de gestão; a importância do papel dos técnicos neste processo; e a influência das trocas de governos e das questões político-partidárias no desenvolvimento do mesmo.

### **V.I.1 Primeira fase**

Na década de 70, a idéia do uso da bacia hidrográfica como unidade de gestão dos recursos hídricos começou a ser difundida no Brasil. O governo federal instituiu, então, colegiados interinstitucionais de estudos integrados em algumas das principais bacias de rios federais, sob a coordenação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Mesmo não sendo federal, a bacia do Guaíba foi contemplada com o Comitê Executivo de Estudos Integrados do Guaíba (CEEIG), em 1979, sistematizando os conhecimentos existentes e propondo o enquadramento dos corpos hídricos da bacia, segundo seus usos preponderantes (Decreto 30.191/81). O CEEIG, incluindo técnicos de várias secretarias, operou até os primeiros anos da década de 80, sempre como grupo de estudos de caráter consultivo. De acordo com as atas das reuniões deste Comitê, participaram dos trabalhos no período 1979/82, entre outros técnicos:

Maria Lúcia Bernardes Coelho Silva (Fepam), Paulo Paim (Metroplan), Rogério Dewes (DNAEE) e Antônio Eduardo Lanna (IPH).

Em 1981, o governo estadual criou o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (Decreto 30.132/81), cujo órgão principal era um conselho com funções consultivas, o CONRHIRGS, inicialmente subordinado à Secretaria de Planejamento, constituído exclusivamente por órgãos públicos das esferas estadual e federal. Segundo Cánepa & Grassi (2001), este conselho teria sido criado por influência do setor de usuários ligado à agricultura irrigada, que tinham interesse em um empréstimo que o Ministério da Agricultura poderia receber, mas estava vinculado à existência de um sistema e de um plano de recursos hídricos.

Em 1985, já no governo Jair Soares (PDS), por iniciativa do Secretário Executivo do Conselho, foi formado um grupo de trabalho para “promover os estudos necessários à definição de instrumentos jurídicos administrativos visando ao disciplinamento do uso das águas públicas do Estado”, nomeando os seguintes integrantes: Verena Nygaars, representante da Procuradoria-Geral, Helder Bulcão de Souza, da Secretaria de Agricultura, Victor Castiel, da Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, Ginter José Grimminger, da Secretaria de Coordenação e Planejamento e Maria Lúcia Coelho Silva, da Secretaria da Saúde e Meio Ambiente (Diário Oficial, 17/12/85). Segundo depoimento de entrevistados, também fizeram parte deste grupo, Luiz Antônio Timm Grassi (Corsan), Ronaldo Néri e Eduardo Zorrilla, da secretaria executiva do conselho. Esta comissão chegou a reunir-se algumas vezes e propor alguns encaminhamentos, mas não se efetivou.

No final de 1987, já no governo Simon (PMDB), através da deputada Hilda de Souza (PMDB), foi elaborada uma lei sobre as águas (Lei 8.735/88). Tratava-se de uma lei genérica sobre águas, estabelecendo os princípios e as normas básicas para o uso e proteção das águas gaúchas, mas sua grande contribuição para o processo foi a definição de um prazo para o executivo fazer um Plano Estadual de Recursos Hídricos. Segundo depoimento de Antônio Eduardo Lanna, nesta época, o CRH concentrava-se em desenvolver estudos para construção de barragens destinadas à irrigação, a idéia da Comissão Consultiva de criar um sistema integrado e participativo ainda não fazia parte de sua agenda.

Por outro lado, nos dois rios mais poluídos do Estado, o Sinos e o Gravataí, situados em regiões altamente urbanizadas e industrializadas, iniciavam alguns movimentos na sociedade para discutir a situação destes recursos hídricos, além do surgimento de pequenos movimentos internos em alguns órgãos estaduais envolvidos, como a Corsan, a Fepam e a Metroplan.

A preocupação com a qualidade das águas do rio dos Sinos era antiga na região, desde 1957, um ecologista chamado Roessler denunciava a situação crítica de poluição do rio dos Sinos em artigos e crônicas publicados no Correio do Povo, periódico distribuído em todo o Estado. A partir de 1985, o movimento ecológico da região, começou uma intensa campanha da mobilização da sociedade, com o apoio de recursos das igrejas Católica e Luterana. Segundo Haase (2002), vários fatores são considerados como instigadores do processo de formação do comitê pelos seus membros, em diferentes graus de importância: manifestações de ecologistas; denúncias nos jornais; campanha SOS Rio dos Sinos, do Grupo

Editorial Sinos; campanha Sinos que te quero vivo, promovida pelas ONG's ambientalistas UPAN e Movimento Roessler; intensificação da fiscalização industrial na região pela Fepam; e pressão da promotoria pública; culminando com a realização de um seminário na universidade regional, Unisinos. Segundo Frederico Leuck, prefeito municipal e primeiro presidente, o comitê foi fundado como resposta à necessidade de criação de um espaço interinstitucional que coordenasse os esforços de recuperação da qualidade do rio.

O Comitesinos foi oficialmente instalado em março de 1988, sendo o primeiro comitê estadual brasileiro, como uma decisão do seminário já mencionado, através do Decreto Estadual 32.774/88. Participaram deste processo o Governo Estadual, através da Corsan, Metroplan e Fepam, o Grupo Editorial Sinos, a Unisinos, ONG's ambientalistas e o setor industrial. O estatuto do comitê o vincula ao Conselho de Recursos Hídricos e ao Sistema Estadual de Recursos Hídricos, tratando-se da primeira oportunidade concreta de produzir um modelo de gestão semelhante à vanguarda internacional, mas adaptado à realidade local, numa região com problemas de qualidade das águas e com uma comunidade motivada para enfrentá-los (Haase & Silva, 2003).

O segundo comitê a ser criado teve uma gênese semelhante, como resultado da iniciativa e interação de dois grupos, os técnicos sanitaristas e de planejamento urbano e os representantes de ONG's ambientalistas, em função da situação crítica de poluição do rio Gravataí, além da vasta destruição de banhados pela lavoura de arroz. Por um lado, entre 1979 e 1986, surgiram duas organizações ambientalistas locais, cujos integrantes estavam particularmente preocupados pela degradação ambiental da bacia, especialmente na zona de banhados, lutando pela construção de uma barragem que permitisse a restituição parcial de suas características originais. Segundo Gutiérrez (2001), a maioria dos entrevistados afirma que esta barragem foi uma bandeira de luta com a qual os ecologistas conseguiram mobilizar a opinião pública, inclusive realizando uma “procissão ecológica” com a participação de aproximadamente 10.000 pessoas, em pleno governo militar, quando as manifestações políticas estavam proibidas. Paralelamente, técnicos do Estado vinculados à gestão das águas também viam com preocupação o estado de degradação da bacia, iniciando, na segunda metade dos anos 80, uma interação com os ecologistas na busca de uma solução integral para os problemas da bacia. Foi, então, realizado um seminário promovido pela Metroplan e Associação de Ex-Bolsistas da Alemanha (AEBA), resultando na criação do Comitê Gravataí (Decreto 33.125/89). Participaram da comissão organizadora e comissões temáticas deste seminário, 40 técnicos, entre os quais Luiz Antonio Timm Grassi e Edson Luiz Caldart (Corsan), Nanci Giugno Gaieski, Enio Costa Hausen, Júlio Cesar Volpi e Paulo Paim (Metroplan), Janine Haase (Fepam) e Rogério Dewes (DNAEE).

No final de 1988, o Comitê Gravataí já estava criado e o Comitê Sinos já tinha um ano e estava em plena “crise de identidade” (O que é um comitê? Para que serve? Quando, onde e como deve atuar?). O primeiro nome deste comitê “Comitê de Preservação, Gerenciamento e Pesquisa do Rio dos Sinos” demonstra a ambigüidade de propósitos deste novo organismo. Foram realizadas algumas reuniões na Corsan entre técnicos identificados com o problema e interessados em solucioná-lo: Nanci Giugno Gaieski (Metroplan), Maria Lúcia Coelho Silva e Maria Salete Cobalchini (Fepam), Eugênio Cánepa (Cientec), Luiz Antônio Timm Grassi, Vera Lúcia de C3 e Edson Luiz Caldart (Corsan). Foi, então realizado um seminário no início de 1989, onde foram apresentadas várias experiências de políticas de recursos hídricos de outros países, como da França, apresentada pelo economista Cánepa; da Inglaterra, apresentada por Zeno Simon; e dos EUA, apresentada pelo engenheiro Grassi. Este grupo continuou aprofundando o estudo de modelos de gestão de outros países. Segundo depoimento do Eng. Grassi, “em determinado momento alguém se deu conta que já existia um Conselho de Recursos Hídricos e uma lei sobre as águas e que estes, portanto, deveriam ser acionados”. Os técnicos buscaram, então, apoio de suas instituições e procuraram o então Secretário Executivo do Conselho, Rogério Porto, solicitando a reativação da Comissão Consultiva. Desta participavam 30 entidades, ampliando o espaço de discussão e incluindo novos atores, como Adalberto Pereira de Souza (DNAAE), que foi o Presidente da comissão, Antonio Eduardo Lanna (UFRGS), Nilvo Silva (DMAE), além de outras instituições. O objetivo desta comissão era a elaboração do Plano

Estadual de Recursos Hídricos, mas, na prática, funcionou como o “embrião” da futura lei gaúcha das águas.

Na Constituição Estadual de 1989 do Rio Grande do Sul, foi incluído um artigo instituindo o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, adotando a bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento e definindo critérios de outorga de uso e tarifação da água. Ressalta-se neste artigo o objetivo de promover a melhoria da qualidade dos recursos hídricos e regulamentar os usos da água.

Ambos os comitês, apesar da precariedade de condições e da falta de poder legal efetivo, continuaram funcionando até os dias de hoje. O Comitêsinos teve apoio material da Unisinos e o Gravataí, da Metroplan. Entre as principais ações desenvolvidas pelo Comitêsinos, podem ser citadas as seguintes: melhoria da qualidade da água, através de um grande avanço no tratamento de esgotos industriais; fórum de negociação de conflitos ambientais; implantação, operação e divulgação da Rede Integrada de Monitoramento (1989/93); criação da Rede Regional de Educação Ambiental (1991); e primeira coordenação dos fóruns gaúcho e nacional de comitês de bacias (Haase, 2002). No caso do Comitê Gravataí, as principais ações relacionaram-se com a preservação das áreas de banhado, através da criação de uma APA (Área de Proteção Ambiental); com a regularização da vazão, através da construção de uma barragem; com o enquadramento das águas, segundo seus usos preponderantes; com problemas de saneamento básico, como tratamento de esgotos; e com a elaboração de um programa de ações aprovado em 2000 (Gutiérrez, 2001).

Nesta época, o Comitês já havia superado suas dificuldades operacionais iniciais e começava, na prática, a gestão de conflitos na bacia. A Comissão Consultiva provia a “teoria”, enquanto os comitês representavam a “prática”. Neste período também teve início o contato com outros Estados. No nível federal, em 1990, na gestão Collor, aconteceu o primeiro seminário para discutir uma lei federal, em Brasília. Neste seminário participaram os técnicos Cánepa, Grassi e Ronaldo Néri, apresentando as experiências do Rio Grande do Sul.

Em 1991, na gestão Collares (PDT), entrou para a secretaria executiva do Conselho, o geólogo Rogério Dewes, que já estava integrado na comissão consultiva. Em outubro deste ano foi instituído, pelo Presidente do CONRHIRGS, um grupo de trabalho para elaborar o texto da lei de recursos hídricos, sendo nomeados Verena Nigaars (Procuradoria), Maria Lucia Coelho Silva (Fepam), Paulo Paim (Metroplan), Rogério Dewes (CONRHIRGS), Antonio Eduardo Lanna (UFRGS), Eugênio Cánepa (Cientec) e Luiz Antônio Timm Grassi (Corsan). Este grupo consolidou o texto da lei em meados de 1992 e encaminhou para a Comissão Consultiva, quando tiveram início discussões com outras instituições, como Fiergs e comitês. No entanto, segundo depoimentos dos entrevistados, o executivo não teria feito a sua parte e o projeto “estacionou”.



Na gestão 1991/93 do Comitê Gravataí, foi instituída uma Comissão Técnica formada pelos seguintes membros: Nanci Giugno Gaieski, Margareth Vasata Macchi Silva e Ada Sílvia Beltrão Piccoli (Metroplan), Luiz Antônio Timm Grassi e Edson Luiz Caldart (Corsan), Maria Lúcia Coelho Silva (Fepam), Eugênio Cánepa (Cientec), Iara Conceição Morandi, Paulo Roberto Muller (ONG ambientalista) e Leni Barros Coelho. Nesta comissão foi decidido que o Comitê se empenharia pela regulamentação do Artigo 171 da Constituição Estadual, que institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, adotando a bacia hidrográfica como unidade de gestão e compreendendo critérios de outorga e cobrança pelo uso da água, bem como a aplicação dos recursos arrecadados na bacia de origem.

Apesar disso, outros fatos relativos ao assunto continuaram acontecendo: criação do Comitê Santa Maria em 1994, onde os conflitos de uso entre irrigação e abastecimento público estavam exacerbados; discussão de cenários no Comitesinos, simulando como seria o trabalho do comitê, com ou sem lei; e influência deste grupo sobre a formulação do artigo 171 da Constituição Estadual junto aos deputados na Assembléia Legislativa.

Segundo depoimento do Eng. Grassi, houve um período de desânimo até o final de 1994, quando a Casa Civil assumiu o texto de lei proposto e encaminhou para a Assembléia Legislativa, onde foi realizado um seminário para esclarecimento dos deputados. Apesar dos deputados não terem comparecido, “a casa estava cheia e o debate foi acalorado”.

O grupo que elaborou o texto da lei não ficou sabendo, quando da sua aprovação na Assembléia Legislativa, no final do governo Collares. A Lei 10.350 foi aprovada por unanimidade em 30 de dezembro de 1994 e sancionada integralmente pelo Governador do Estado, regulamentando o artigo 171 da Constituição Estadual, através da instituição do Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

### **V.I.2 Segunda fase**

O quadro 4 apresenta uma descrição sucinta da Lei 10.350/94, também conhecida como lei gaúcha das águas, seus princípios e diretrizes, integrantes do sistema e instrumentos de planejamento e gestão.

**Quadro 4:** Descrição sucinta da Lei 10.350/94

A Política Estadual de Recursos Hídricos adota os seguintes **princípios**: bacia hidrográfica como unidade básica de intervenção, compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção ambiental, outorga e cobrança pelo uso da água, através do Estado.

São **diretrizes** desta política: descentralização; participação comunitária, através da criação de Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas; integração do gerenciamento dos recursos hídricos e do gerenciamento ambiental; articulação do SERH com o sistema nacional destes recursos e com outros sistemas estaduais ou atividades afins; compensação financeira aos municípios que sofram prejuízos decorrentes da inundação de áreas por reservatórios ou restrições decorrentes de leis de proteção aos mananciais; e incentivo financeiro aos municípios afetados por áreas de proteção ambiental de especial interesse para os recursos hídricos.

**Integram o SERH**, o Conselho de Recursos Hídricos (CRH), o Departamento de Recursos Hídricos (DRH), os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica e as Agências de Região Hidrográfica, além do órgão ambiental do Estado.

O **CRH** é a instância deliberativa superior do sistema, sendo constituído por Secretários de Estado e três representantes dos comitês, um por cada região hidrográfica. Suas competências incluem a proposição de alterações na política; a apreciação e acompanhamento do Plano Estadual; a aprovação dos relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos, dos critérios de outorga e dos regimentos dos comitês; e a decisão sobre os conflitos de uso da água, em última instância. Será assistido em suas funções administrativas por uma Secretaria Executiva e em suas funções técnicas pelo DRH.

Ao **DRH**, órgão de integração do sistema, compete: elaborar, coordenar e acompanhar a execução do Plano Estadual, através da proposição dos critérios de outorga de uso; da regulamentação e operação dos equipamentos e mecanismos de gestão (redes e banco de dados hidrometeorológicas e cadastro de usuários); e da elaboração do relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos.

Os **Comitês de Bacias** são constituídos por representantes de três grupos:

- I. Usuários da água (40%) – indivíduos, grupos, entidades públicas e privadas e coletividades que usam os recursos hídricos como insumo em processo produtivo ou para consumo final, como receptor de resíduos ou como meio de suporte de atividades de produção e consumo.
- II. População da bacia (40%) – poderes legislativos municipais ou estaduais e organizações e entidades da sociedade civil
- III. Administração direta estadual e federal (20%) – órgãos relacionados aos recursos hídricos, excetuados os que detêm competências de outorga de uso da água ou licenciamento ambiental, que têm assento e participam das deliberações, mas sem direito de voto (também chamado Grupo IV).

Os comitês serão presididos por um de seus integrantes pertencentes aos grupos I ou II.

As atribuições dos comitês incluem: aprovação e acompanhamento do Plano de Bacia, bem como dos valores a serem cobrados e dos programas de investimentos em serviços e obras de interesse da bacia; conhecimento e apreciação do Plano Estadual e do relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos; proposição do enquadramento dos corpos hídricos em classes de uso e conservação, ao órgão competente; e compatibilização dos eventuais conflitos de uso, em primeira instância.

As **Agências de Região Hidrográfica** serão instituições da administração indireta do Estado, com as seguintes atribuições: assessorar tecnicamente os Comitês nas proposições relativas aos Planos de Bacias e Estadual; subsidiar os comitês com os estudos necessários para proposição do enquadramento, fixação dos valores de cobrança e rateio de custos; subsidiar o DRH na elaboração dos relatórios anuais sobre a situação dos recursos hídricos e do Plano estadual; manter e operar os equipamentos e mecanismos de gestão; e arrecadar e aplicar os recursos correspondentes à cobrança, de acordo com o respectivo Plano de Bacia. O Estado foi dividido em três regiões hidrográficas: Bacia do Uruguai, Bacia do Guaíba e Bacias Litorâneas.

A **Fepam**, órgão ambiental do Estado, tem a atribuição de aprovar as propostas de enquadramento dos corpos d'água encaminhadas pelos comitês, bem como conceder outorga, no que se refere às condições qualitativas dos recursos hídricos.

#### **Dos instrumentos de planejamento**

O **Plano Estadual de Recursos Hídricos** (PERH) deverá ser instituído por lei, devendo contar com os seguintes elementos constitutivos: tradução dos objetivos da política em metas a serem alcançadas em prazos definidos; inventário das disponibilidades e demandas, bem como dos conflitos existentes; projeção dos usos e disponibilidades e previsão dos conflitos potenciais; e diretrizes para a outorga e a cobrança pelo uso da água.

Os **Planos de Bacia Hidrográfica** deverão ter como elementos constitutivos: os objetivos de qualidade a serem alcançados em determinado horizonte (enquadramento); os programas de intervenção estruturais e não-estruturais e seus respectivos esquemas de financiamento, através da determinação dos valores a serem cobrados, do rateio de custos e da previsão de outros recursos complementares.

#### **Dos instrumentos de gestão**

Dependerá de **outorga** qualquer empreendimento ou atividade que altere a quantidade ou qualidade das águas, à exceção dos usos de caráter individual para satisfação das necessidades básicas da vida. A outorga será condicionada às prioridades de uso estabelecidas pelos planos de recursos hídricos e será emitida pelo DRH, quando referida aos aspectos quantitativos, e pelo órgão ambiental, quando referida aos aspectos qualitativos.

A **cobrança** será realizada tanto pela derivação de água, como pelo lançamento de efluentes, tendo seus valores estabelecidos nos Planos de Bacias. Os valores arrecadados serão aplicados exclusivamente na bacia de origem, de acordo com as intervenções previstas nos respectivos Planos de Bacias. Até 8% destes recursos poderão ser destinados ao custeio do Comitê e da Agência e até 2% poderão ser destinados ao custeio de atividades de monitoramento e fiscalização do órgão ambiental desenvolvidas na própria bacia.

O **rateio de custos** de obras de uso múltiplo ou de interesse comum ou coletivo deverá ser negociado no âmbito do Comitê, segundo critérios e normas a serem ainda regulamentados.

Já no governo Britto (PMDB, 1995/98), Paulo Paim assumiu a Secretaria Executiva do Conselho e foi criado o Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento ligado à Secretaria de Obras Públicas e Saneamento, com duas divisões, saneamento e recursos hídricos, esta última tendo sido assumida pelo Rogério Dewes. Neste período foi dada ênfase à formação de comitês e realização de diagnósticos e levantamentos de demandas e disponibilidade de água. O primeiro comitê a ser instalado depois da aprovação da Lei 10.350/94 foi o Taquari-Antas, obedecendo a um processo aberto, democrático e participativo. Foram necessários dois anos de trabalho voluntário para a criação do comitê, mas houve participação da sociedade civil organizada em todas as fases do processo, descrito com detalhes por Zorzi et al (2000).

A Comissão Consultiva, mesmo sem um papel bem definido no sistema a partir da promulgação da Lei 10.350, continuou se reunindo e exercendo a função de assessoramento ao sistema até 1998. Dentre os trabalhos desta comissão destacam-se o texto da regulamentação da outorga (Decreto 37.033/96) e a divisão do estado em 20 unidades de gerenciamento (Cobalchini & Silva, 1998). Foram presidentes desta comissão, Paulo Paim e Ada Sílvia Beltrão Piccoli, da

Metroplan, sendo o último, Luiz Antônio Timm Grassi, já no último ano do governo Britto. Segundo depoimento do último presidente, a comissão foi acabando por si, não havendo um término formal de seus trabalhos.

### **V.I.3 Terceira fase**

Em 1999 assumiu o governo Olívio (PT, 1999/2002) e iniciaram-se as tratativas para a criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), com a liderança do então presidente da Fepam, Claudio Langone. Quando a SEMA foi criada, no segundo semestre deste ano, Claudio Langone assumiu como Secretário do Meio Ambiente, Nilvo Silva passou a assumir a Presidência da Fepam, Volney Fraga assumiu o Departamento de Recursos Hídricos e Virgínia Muzell assumiu a secretaria executiva do CRH. Pela primeira vez estiveram em postos de comando pessoas que tinham pouca ou nenhuma atuação no processo de implantação da política hídrica do Estado.

Inicialmente, a SEMA incorporou a Divisão de Recursos Hídricos (DRH), enquanto o Conselho de Recursos Hídricos (CRH) e o Fundo de Recursos Hídricos (FRH) continuaram vinculados à Secretaria de Obras Públicas e Saneamento, por força de emenda do Legislativo, criando uma duplicidade de papéis. Somente em dezembro de 2000 a SEMA passou a coordenar todas as atividades deste sistema assumindo o CRH e o FRH, através da Lei 11.560/00.

Esta transição foi agravada pelas fortes divergências partidárias existentes no Estado, e pelo fato de várias pessoas com liderança no sistema, que participavam do governo anterior, passarem a integrar os Comitês, em alguns casos como dirigentes (Haase & Silva, 2003).

O Fórum Gaúcho de Comitês de Bacias foi criado em 1998. Segundo entrevista concedida por Paulo Paim, esta iniciativa partiu do governo do Estado, através de sua própria pessoa, que na época era secretário executivo do CRH e do FRH, e do Eng. Grassi, que estava cedido da Corsan para a secretaria executiva do CRH. Em seu depoimento, Paim explicita suas preocupações: “Estávamos em 1998, no ano seguinte terminaria o governo do qual eu participava, e me preocupava muito que o governo que entrasse, fosse da mesma linha política, fosse da linha que fosse, manipulasse esses comitês de bacias. Então eu queria independizá-los o máximo possível da tutela do Estado, sem romper a constelação do sistema... criar canais horizontais de comunicação, de troca de experiências, enfim, de fortalecimento da figura do comitê”. E, continuando, “Quando trocou o governo (do PMDB para o PT), a intenção de criar um fórum nacional já existia, mas agora não mais como um movimento do governo, mas como um movimento dos comitês gaúchos. Os comitês gaúchos tiveram dois grandes motivos para criar o Fórum Estadual. Um deles bem pragmático, era preciso que os comitês se encontrassem e criassem cultura para fazer convênios de manutenção com o Estado. Por outro lado, era preciso que nos organizássemos para comandar o Fórum Nacional.” Foram presidentes deste fórum: Paulo Paim (Comitesinos, 1999/00), Isidoro Zorzi (Comitê Taquari-Antas, 2000/01), Luiz Antônio Timm Grassi (Comitê do Lago Guaíba,

2001/02) e Sérgio Cardoso (Comitê Gravataí, a partir de 2003). O Fórum Estadual de Comitês, apesar de não ser uma instituição formal da gestão de recursos hídricos, tem se fortalecido como uma instância colegiada de integração entre os organismos de bacias.

Além dos Comitês de Bacias, a Lei 10.350/94 também prevê a participação da sociedade no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH), instância deliberativa superior do sistema. Durante o governo Olívio, a composição do CRH foi alterada, aumentando a participação dos comitês, de 3 para 7 representantes (Lei 11.685/2001) e, nos últimos dois anos, conforme opinião de um entrevistado, o conselho foi revitalizado, passando a exercer mais o seu papel. O Regimento Interno do CRH (2001) define a seguinte composição: 9 representantes de Secretarias do Estado, 1 da Casa Civil, 6 representantes de comitês de bacias estaduais, 1 de bacias transfronteiriças, 1 do SISNAMA e 1 do SNRH.

Rosa et al (2003), analisando a gestão participativa no Estado da Paraíba, considerou como principais dificuldades para sua implantação a necessidade de extinção de antigos conceitos, como a tendência à centralização das ações governamentais, e o despreparo e desconhecimento das pessoas em relação a este tema. Analisando a composição do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, verificou que a participação da sociedade se dá de forma tímida e que os comitês não têm representação, concluindo pela necessidade de revisão da sua composição, de forma a tornar paritários estes colegiados.



A análise da composição do CRH gaúcho ao longo do tempo mostra uma certa abertura à participação da sociedade, mesmo que ainda não paritária. O CRH tem 64% dos membros ligados diretamente aos governos estadual e federal, sendo o restante, representantes de comitês.

Neste período também foi instalada a Câmara Técnica de Assessoramento Permanente do CRH (Resolução 05/2001), com a inclusão de técnicos participaram da história da política de recursos hídricos do Estado e tinham atuado no sistema em governos anteriores, como Paulo Paim, Eugênio Cánepa e Luiz Antônio Timm Grassi. O Secretário de Meio Ambiente assumiu que o Fórum Gaúcho de Comitês deveria indicar os comitês que ocupariam cadeiras no conselho.

O Fundo de Recursos Hídricos teve retomado seus investimentos a partir de diretrizes emanadas do CRH, tendo papel fundamental na execução de diversos projetos, como o mapeamento hidrogeológico do Rio Grande do Sul, o Plano de Bacia do Lago Guaíba, estudos de regularização de vazões no Rio Gravataí, além de recursos para manutenção de comitês. O FRH também fornece aporte financeiro para projetos de engenharia e estudos de impacto ambiental ligados à Secretaria de Obras Públicas e Saneamento (SEMA, 2002).

Nesta gestão, passou-se a dar ênfase à elaboração de Planos de Bacias. A novidade foi a instituição de um grupo coordenador deste processo, com a participação de representantes do DRH, da Fepam e dos respectivos comitês, já desde a fase de elaboração dos Termos de Referências para contratação destes planos.

Em 2002 foi realizado pelo governo do Estado um Seminário sobre alternativas institucionais para as agências de região hidrográfica. O objetivo deste seminário foi o de discutir com a sociedade, notadamente com os comitês de bacias, os modelos possíveis de agência e colher subsídios para a tomada de decisão por parte do CRH. Participaram deste evento 183 pessoas, sendo que 72% eram membros de comitês. As agências, entretanto, não foram constituídas até o presente momento, fato considerado por muitos como um dos principais entraves à continuidade e efetividade do sistema de gestão das águas.

Dos instrumentos de planejamento e gestão previstos na Lei 10.350/94, pouco foi executado parcialmente até o momento.

Foram concluídos 5 processos de enquadramento no Estado: região sul do estuário da Laguna dos Patos (1994/95), bacias do Gravataí (1995/97), do Santa Maria (1997/99), do Tramandaí (1997/98) e do Sinos (2000/03). Como os enquadramentos do estuário da Laguna dos Patos e do Tramandaí foram discutidos com a sociedade antes da formação dos respectivos comitês, o debate destas propostas terá que ser retomado neste âmbito (Haase et al, 2001; Haase & Silva, 2003).

Em relação aos Planos de Bacias, na ausência da Agência, foi definido um arranjo institucional envolvendo os usuários destes planos (DRH, Fepam e Comitê), para elaboração dos Termos de Referência de cada bacia. Esta proposta foi apresentada aos comitês no início de 2001, tendo sido previsto seu funcionamento por adesão dos comitês. Até o final de 2002, foram elaborados sete Termos de Referência para as seguintes bacias: Lago Guaíba, Tramandaí, Ibicuí,

Caí, Pardo, Camaquã e Vacacaí-Vacacaí Mirim, tendo sido licitados os três primeiros (SEMA, 2002). Atualmente estão em desenvolvimento os Planos de Bacias do Lago Guaíba, do Tramandaí e do Pardo.

A Divisão de Outorga e Fiscalização passou a emitir, provisoriamente, outorgas de uso da água, ao mesmo tempo em que começou a estruturar a implantação das mesmas em caráter definitivo, priorizando a bacia do Santa Maria. Em relação às águas subterrâneas, foi elaborado um projeto de Decreto de Lei, que disciplina os procedimentos para a outorga e perfuração de poços no Estado. Outros estudos e projetos foram ou estão sendo desenvolvidos, para subsidiar a outorga, como uma rede complementar de monitoramento quantitativo para a região hidrográfica do Guaíba, um sistema de alerta de cheias no rio Uruguai, uma rede hidrometeorológica quali-quantitativa mínima para o Estado e um projeto conceitual de banco de dados dos usuários, das outorgas e dos licenciamentos de obras hidráulicas (SEMA, 2002).

Em relação à cobrança pelo uso da água, estão sendo realizados alguns estudos localizados em determinadas bacias hidrográficas.

A análise do conteúdo das resoluções do CRH no período 1995/2003 (Tabela 3) também fornece uma idéia do estágio incipiente de implantação do sistema como um todo: a metade das resoluções aprovadas neste período refere-se à formação e funcionamento dos comitês, incluindo a oficialização de comissões provisórias, a aprovação de composições, a aprovação de Regimentos Internos e a regulamentação do processo de instalação, do processo eleitoral e da definição de

categorias. Outros 18% correspondem à regulamentação e delegação da administração e da operação de sistemas de irrigação, já existentes antes do sistema ser instituído.

**Tabela 3:**

Número de Resoluções do CRH por tipo de assunto, no período 1995/2003

Assunto	95	97	98	99	00	01	02	03	Tot.	%
1.Comitês de Bacias		1	9	4	2	4	2	2	24	50
2.Sistemas de irrigação	1	1	1	1	1	1	2	1	9	18
3.FRH		1					1	2	4	8
4.Agência						1	1		2	4
5.Câmara Técnica Assessor.						1		1	2	4
6.Divisão Hidrográfica do RS							1	1	2	4
7. Comitê Gestor L. Patos							2		2	4
8. Capacitação						1			1	2
9. Outorga		1							1	2
10. Enc. Nac. de Comitês								1	1	2
11. Projeto de Lei Nº 4147						1			1	2
Total	1	4	10	5	3	9	9	8	49	-
Governos Estaduais	PMDB*			PT				*		

Descrição dos assuntos:

1. Formação e funcionamento dos comitês inclui a oficialização de comissões provisórias, a aprovação de composições, a aprovação de Regimentos Internos e a regulamentação do processo de instalação, do processo eleitoral e da definição de categorias.
2. Regulamentação e delegação da administração e operação de sistemas de irrigação.
3. Regulamentação da alocação, definição de critérios para aplicação e aprovação de planos anuais do Fundo de Recursos Hídricos.
4. Início do processo de discussão e aprovação de Projeto de Lei para criação da Agência.
5. Instituição e reinstalação da Câmara Técnica de Assessoramento Permanente do CRH.
6. Definição e alteração da Divisão Hidrográfica do Estado.
7. Instituição do Comitê Gestor da Laguna dos Patos como um instrumento de articulação e formação de grupo de trabalho.
8. Formação de grupo de trabalho para definir o processo de capacitação dos membros dos comitês.
9. Regulamentação dos usos que dispensam a outorga.
10. Instituição de grupo de apoio à organização do Encontro Nacional de Comitês.
11. Discussão e deliberação sobre o Projeto de Lei Nº 4147, que institui as diretrizes nacionais de saneamento.

Em 2004, foi realizado em Porto Alegre, o III Encontro Estadual de Comitês de Bacias Hidrográficas, onde os seguintes temas foram abordados: relação dos comitês com o sistema; articulação do sistema de recursos hídricos com outros sistemas estaduais; comunicação, mobilização e educação ambiental; e implantação do sistema. O evento contou com a participação de 377 pessoas, incluindo a realização de painéis, baseados em experiências concretas de comitês gaúchos; e trabalhos em grupo, sistematizados e discutidos em plenária. Nesta situação, foi várias vezes comentado que o Estado não se faz representar nos comitês e não assume o sistema de recursos hídricos.

Foram encaminhadas algumas proposições à coordenação do SERH, relativas aos seguintes assuntos:

- ✓ Implementação do sistema: criação da Agência Zero, a partir do redirecionamento de recursos humanos e materiais já existentes na estrutura do Estado; garantia da continuidade da instalação de comitês e discussão do enquadramento; criação de grupo de trabalho para definição dos princípios orientadores quanto à mobilização, comunicação, capacitação e educação ambiental

- ✓ Aplicação dos recursos do FRH: priorização para implementação dos planos de Recursos Hídricos; criação de um suporte financeiro para as demandas técnicas dos comitês; garantia de recebimento ininterrupto dos recursos destinados à manutenção dos comitês

- ✓ Articulação com outros setores governamentais: promoção da participação destes setores no SERH; encaminhamento das demandas dos comitês às instituições pertinentes; articulação com o sistema para aplicação de recursos financeiros em recursos hídricos

- ✓ Composição do CRH: inclusão de um representante de cada comitê; escolha do Presidente e do Vice-Presidente por eleição entre seus membros

Ainda foi registrada a importância do intercâmbio entre os comitês e a necessidade de promover uma maior participação das prefeituras municipais. Também foi mencionada e discutida a “crise de identidade dos comitês”, muito porque os “setores governamentais não estão fazendo a sua parte”, esvaziando o discurso. Foi sugerido que a educação ambiental deveria ser um instrumento de gestão, juntamente com a outorga e a cobrança.

#### **V.I.4 Eixos de análise**

Analisando as origens do processo de criação do atual sistema de gestão das águas no Estado, pode-se observar que houve colaboração de dois componentes fundamentais: por um lado, havia uma mobilização da sociedade em torno de problemas concretos nas bacias com maiores conflitos de qualidade ou quantidade, como aconteceu no Sinos, no Gravataí e no Santa Maria, conforme descrito na primeira parte deste capítulo; por outro, um grupo de técnicos do governo estadual soube aproveitá-la para instalar um sistema integrado e participativo.

A idéia do compartilhamento de um projeto político participativo pode ser estendida para nos permitir talvez entender melhor um elemento recorrente mencionado em vários dos estudos: a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participatórios. Esse compromisso é avaliado pelos setores da sociedade civil envolvidos como um elemento decisivo na implementação bem sucedida de várias experiências. O inverso é igualmente recorrente, pessoas que ocupam determinadas posições, cuja disposição individual seja hostil em relação à participação, podem contribuir para a inviabilização dos espaços públicos (Dagnino, 2002).

A análise dos nomes aqui citados como participantes nas diferentes atividades desenvolvidas reforça a existência de um grupo de técnicos do governo interessados na implantação deste sistema. Apenas como ilustração, não menosprezando a sabida importância que muitas outras pessoas tiveram neste processo, nem as inúmeras outras atividades em que estas pessoas participaram, mas considerando apenas as atividades aqui mencionadas, cujos nomes foram citados, podem ser acompanhados os seguintes exemplos (Quadro 5):

**Quadro 5:** Exemplos da trajetória de participação de técnicos do Estado na criação e implementação da política hídrica gaúcha

**Luiz Antônio Timm Grassi** foi técnico da Corsan até sua aposentadoria em 1999, trabalhando na Assessoria de Recursos Hídricos. Em 1985, participou de um grupo formado pelo governo do Estado, visando ao disciplinamento do uso das águas públicas do Estado. Em 1988 participou da comissão coordenadora do seminário que resultou na criação do comitê Gravataí e de um grupo de técnicos identificados com a problemática da água, que reuniu-se diversas vezes na instituição a que pertencia. Apresentou a experiência da gestão nas águas nos EUA em um seminário realizado em 1989, para discutir experiências de políticas de recursos hídricos de outros países. Participou do grupo instituído pelo governo em 1991, para elaborar o texto da lei de recursos hídricos. Participou da Comissão Técnica da gestão 1991/93 do Comitê Gravataí, onde ficou decidido que o Comitê se empenharia pela regulamentação do Artigo 171 da Constituição Estadual. Foi Presidente da Comissão Consultiva do CRH em 1998. Foi nomeado como integrante da Câmara Técnica do CRH em 1999. Atualmente continua inserido no sistema como representante da ABES no Comitê do Lago, tendo ocupado o cargo da presidência.

**Eugênio Cánepa** é economista da Cientec. Participou da maioria das atividades mencionadas acima: comissão temática do seminário que resultou na criação do comitê Gravataí e grupo de trabalho formado em 1988; seminário de 1989, apresentando a experiência francesa; grupo de trabalho instituído em 1991, para elaborar o texto da lei; Comissão Técnica da gestão 1991/93 do Comitê Gravataí; Câmara Técnica do CRH no período 1999/2002. Atualmente é representante da Cientec no Comitê Taquari-Antas, onde teve participação fundamental desde sua criação.

**Maria Lúcia Coelho Silva** é engenheira sanitária da Fepam, atuando na grande maioria do tempo na área de recursos hídricos, tendo exercido vários cargos de chefia. No período 1979/82 foi assessora do representante do Meio Ambiente no CEEIG. Participou, juntamente com o Eng. Grassi, do grupo formado para disciplinar o uso das águas públicas do Estado em 1985; do grupo de técnicos identificados com a problemática da água formado em 1988; do grupo instituído pelo governo do Estado em 1991, para elaborar o texto da lei de recursos hídricos; bem como da Comissão Técnica da gestão 1991/93 do Comitê Gravataí, que decidiu que o Comitê se empenharia pela regulamentação do Artigo 171 da Constituição Estadual. Atualmente é Presidente da Abes/RS, que conta com representação em 9 comitês de bacias, sendo duas presidências e uma vice-presidência, além de ter realizado vários cursos de capacitação na área de gestão recursos hídricos. Além disso, representa a Abes no Comitesinos.



**Antônio Eduardo Lanna** foi professor do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH) da UFRGS, onde foi o responsável pela área de gestão de recursos hídricos. Participou de reuniões do CEEIG, no período 1979/82. Além das inúmeras atividades acadêmicas e de consultoria nesta área, teve participação em situações-chave, como na Comissão Consultiva do CONRHIRGS, reativada em 1990 e considerada como “embrião” da futura lei gaúcha das águas; e no grupo instituído pelo governo do Estado em 1991, para elaborar o texto da lei de recursos hídricos. Atualmente dedica-se à consultoria privada, ainda na área, através da participação na elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos, para o MMA, entre outras atividades.

**Paulo Paim** é técnico da Metroplan. Participou de reuniões do CEEIG, como substituto do representante da Metroplan, durante o período 1979/82. Em 1988, participou de uma comissão temática do seminário que resultou na criação do Comitê Gravataí. Participou, como os já citados, do grupo instituído pelo governo do Estado em 1991, para elaborar o texto da lei de recursos hídricos; foi Secretário Executivo do CRH no período 1995/98; integrante da Comissão Consultiva do CRH, nesta mesma época, e presidente por determinado período; Presidente do Comitêsinos, como representante da Abes; e foi nomeado como integrante da Câmara Técnica do CRH em 1999. Atualmente, acumula as funções de Secretário Executivo do CRH e Chefe da Divisão de Planejamento do DRH.

Os estudos realizados por Fuks (2002) indicam a necessidade de qualificar o conceito de “participação ampliada” dos conselhos, freqüentemente associado à idéia de uma nova “institucionalidade”: o setor predominante de atividades dos conselheiros sugere uma avaliação mais cuidadosa a respeito do conselho como espaço privilegiado para abrigar novas modalidades de relação entre sociedade civil e Estado. Este autor observou que 70% dos entrevistados exerciam atividade pública, em parte associado à participação de representantes de hospitais

públicos no segmento dos prestadores de serviço, mas mesmo no segmento dos usuários, a atividade pública seria exercida por 50% de seus membros. Situação semelhante pode ser observada nos comitês gaúchos.

Gutiérrez (2001), estudando o Comitê Gravataí, fez uma distinção entre técnicos e ecologistas, associando à distinção Estado-sociedade, mas ressaltou alguns aspectos interessantes. Embora os técnicos aludidos sejam técnicos estaduais e os ecologistas sejam membros de ONGs, é notável o número de casos de “dupla filiação” entre os entrevistados: do total de 12 membros entrevistados, 5 pertencem ou pertenciam tanto a uma agência estatal como a uma organização da sociedade civil ou a uma universidade. No caso dos ecologistas, trata-se de pessoas que são membros de organizações ecologistas, mas que também exercem ou exerceram funções em órgãos estaduais ou municipais. No caso dos técnicos, trata-se fundamentalmente de pessoas que, além de serem técnicos do Estado, também fazem parte de organizações tecnico-científicas. Dos 5 casos, três são particularmente interessantes, porque participaram do processo, como técnicos do Estado e membros de ONG's alternativamente. Esse fenômeno pode estar expressando a existência de uma “rede” hídrica que, além de possíveis diferenças “instrumentais”, teria sido formada entre membros das ONG's e técnicos do Estado, sustentando, se poderia afirmar, a própria existência do Comitê.

Em relação à importância do papel dos técnicos nos comitês de bacias, é necessário que se faça uma distinção entre os técnicos-estado e os técnicos-sociedade e, dentro do primeiro grupo, entre os técnicos ligados a instituições relacionadas à gestão das águas e demais técnicos do Estado (Haase, 2002).

Segundo esta autora, a opinião sobre a importância do papel dos técnicos-estado ligados a instituições relacionadas à gestão das águas na formação e atuação do Comitêsinos está bem dividida. Alguns entrevistados acham que quem estava interessado na formação do comitê e na implantação de um sistema de gestão de águas era um determinado grupo de técnicos do Estado, mas não as instituições a que pertenciam, como também não era uma linha de governo; enquanto outros acham que se as instituições não tivessem assumido esta luta, o trabalho não teria sido possível.

O papel dos técnicos-estado ligados a outras áreas do governo deveria ser o de promover a integração entre as políticas setoriais do Estado. A fraca participação destes técnicos, quando são designados pelas respectivas secretarias, foi mencionada por ampla maioria dos entrevistados. Este fato, comum a todos os Comitês gaúchos, pode ser um fator fragilizador da atuação do Comitê, porque, muitas vezes os assuntos tratados precisam ter desdobramentos em outras secretarias.

No Comitesinos, vários representantes de outras categorias de usuários ou da sociedade também apresentam um 'perfil técnico'. Por exemplo: o representante de uma ONG ambientalista também é técnico ambiental de uma prefeitura, o representante dos mineradores é um consultor técnico que foi contratado para atuar no licenciamento ambiental do setor, os representantes da categoria de usuários das instituições de abastecimento público estadual e municipais e da companhia de energia elétrica desenvolvem atividades técnicas em suas instituições.

Este forte componente técnico pode ser ao mesmo tempo, um facilitador, na medida em que coloca o saber técnico à disposição do Comitê, e um obstaculizador, na medida em que dificulta o diálogo com o saber local, como ocorre com os agricultores, segundo um representante desta categoria (Haase, 2002).

É possível, portanto, afirmar que o novo modelo de gestão das águas, em implantação no Rio Grande do Sul, foi gerado na interseção entre sociedade civil e administração estatal, com ênfase no papel dos técnicos. Estas observações podem indicar um processo mais pautado pelo somatório de vontades individuais, do que por uma vontade política de um determinado governo. Ainda mais se considerarmos que, desde que este processo iniciou, já se passaram vários governos diferentes, mas os técnicos que trabalham com este assunto continuam os mesmos. Apesar deste forte ingrediente técnico, todos que têm acompanhado este processo desde o princípio, podem observar que, no início, em todos os eventos sobre o tema, encontravam-se sempre as mesmas pessoas, todos técnicos e todos velhos conhecidos. A partir da Lei 10.350 e da formação dos novos comitês, o

panorama foi bastante alterado e a participação da sociedade tem sido ampliada, o que pode ser verificado pelo aumento do número e diversidade dos participantes destes encontros.

Em relação à inserção da política hídrica no arcabouço geral do governo, divergências já eram observadas, desde quando foi criado o primeiro grupo técnico para discutir uma proposta de lei gaúcha das águas, quando existiam dois segmentos: os “integralistas”, que queriam a gestão das águas na pasta do meio ambiente, e os “separatistas”, que achavam que tinha que ficar junto à pasta de planejamento territorial e obras. Atualmente, o discurso está mais unificado, seguindo a linha dos “integralistas”, mas, na opinião de alguns entrevistados, estas mudanças atrasaram a implantação do sistema (Haase, 2002).

Em 1981, quando foi criado o primeiro sistema de recursos hídricos, este estava inicialmente ligado à Secretaria de Planejamento; em 1994, a Lei 10.350 o vinculou à Secretaria de Obras Públicas e Saneamento; e, finalmente, com a criação da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), em 2000, este sistema passou a ser subordinado a esta pasta. Esta transição trouxe um maior grau de integração entre os agentes do Sistema Estadual de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente, mas num primeiro momento, teve que superar a inércia da implantação de novas estruturas. Fortes divergências partidárias existentes no Estado agravaram esta transição, quando várias pessoas com liderança no sistema, que participavam do governo anterior, passaram a integrar os Comitês, em alguns casos como dirigentes (Haase & Silva, 2003).

Lanna (2000), analisando a inserção da gestão das águas na gestão ambiental, concluiu que a defasagem temporal entre a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97) justificaria as grandes diferenças conceituais que adotam: enquanto a primeira caracteriza-se por uma abordagem mandato-e-controle, com uso de instrumentos normativos; a segunda elenca instrumentos econômicos de gerenciamento, como a cobrança pelo uso da água. Mas, apesar destas diferenças dificultarem a necessária integração entre as duas políticas, deve-se ter como objetivo de longo prazo, através do amadurecimento e aperfeiçoamento institucional, que sejam executadas de forma integrada, com a coordenação de uma única entidade. Outros autores consideram que a política de recursos hídricos não deve estar subordinada ao órgão ambiental, por ser este um dos usuários deste recurso, devendo estar subordinada a um órgão de interesse mais difuso, como planejamento, por exemplo. A opinião aqui defendida é que o “uso ambiental” da água é mais do que simplesmente um dos usos da água, é o que dará sustentabilidade a todos seus outros usos.

Há controvérsias sobre a forma como as questões político-partidárias afetaram a implantação do sistema no Estado. Paulo Paim, considerado um dos “pais” do sistema, foi presidente do CRH no governo Britto, passando a presidente do Comitesinos, como representante de uma associação técnico-científica (ABES), no governo do PT. Houve um certo desconforto entre o governo e este comitê, que passou a contar com recursos financeiros do governo federal, prioritariamente. Na página do Comitesinos na Internet ([www.comitesinos.com.br](http://www.comitesinos.com.br)), diz que o Fórum Estadual de Comitês foi criado “meio à revelia do governo” (referindo-se ao governo

Olívio Dutra), em função de ter sido “detectada a necessidade de uma ação conjunta face ao novo governo estadual, no sentido de defender a consolidação do SERH, garantindo a unicidade de sua coordenação”. A visão de aproximadamente metade dos entrevistados indica que, tanto ou mais importante que o governo que está atuando é a disposição e disponibilidade dos técnicos e o nível de abertura da sociedade para com o assunto, para que a implantação do sistema se dê de forma adequada. Para outros, o fato do PT ter assumido o governo, tanto por seu estilo próprio, como pelas trocas de pasta ocorridas, atrasou a implantação do sistema (Haase, 2002).

Em 2002 foi realizada uma reunião do Fórum Gaúcho de Comitês, durante o 4º Encontro Nacional de Comitês, em Balneário Camboriú, onde ficou evidenciado este tipo de preocupação. Participaram desta reunião aproximadamente 40 pessoas, representando 11 comitês e órgãos gestores (Fepam e DRH). O tema principal estava relacionado ao ano de eleições: como encaminhar os assuntos relativos à sustentabilidade dos comitês e do sistema neste período? Foram discutidos os impasses no repasse de recursos para a execução dos planos de bacia dos comitês Lago Guaíba, Tramandaí e Ibicuí, que já tinham suas licitações concluídas, mas o prazo para aplicar este recurso estava expirando, em função das breves eleições. Outro assunto discutido foi a postura dos comitês, enquanto instituição, frente à preferência partidária, surgindo a sugestão de se convidar os candidatos para um debate sobre gestão das águas e que os comitês deveriam adotar uma posição apartidária.

Gutiérrez (2001), estudando o Comitê Gravataí, também verificou que vários entrevistados manifestaram-se favoráveis à idéia de que as mudanças partidárias teriam retardado ou dificultado a implementação do sistema. Contudo, ao traçar uma time-line desde o governo Simon (PMDB, 1987/90) até o governo Olívio (PT, 1999), citando as ações relativas à política hídrica de cada período, concluiu que durante os últimos 15 anos, a política gaúcha de recursos hídricos vem avançando gradual e progressivamente, com possíveis demoras e refluxos, ao longo das sucessivas mudanças de governo. A análise do número de resoluções aprovadas pelo CRH ao longo dos diferentes governos estaduais conduz a uma conclusão semelhante (Tabela 3, na página 129).



## **V.II. A COMPOSIÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS DO RIO GRANDE DO SUL**

A idéia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem uma participação mais direta da comunidade na formulação, detalhamento e implementação das políticas públicas tem se tornado cada vez mais aceita no Brasil. Como consequência desta difusão, já se tornou prática corrente a adoção de mecanismos participativos na implementação e acompanhamento de ações setoriais, especialmente na área social, como provam as inúmeras comissões criadas em nível municipal, estadual e federal. Mais escassas, entretanto, são as iniciativas de promoção da participação social que tenham, simultaneamente, escopo territorial e social mais amplo, voltadas a questões relativas ao desenvolvimento regional (Bandeira, 1999).

Em relação aos recursos hídricos, historicamente no Brasil, o processo decisório relativo a obras e políticas envolvia somente grandes usuários, empreendedores e poder público. A participação dos pequenos usuários da água e da sociedade no processo decisório sempre foi muito limitada. É a partir dos anos 80, com a implementação do licenciamento ambiental que, de fato, a sociedade civil passa a dispor de um canal para participar deste processo.

Através da Lei 9.433/97, as organizações por bacia hidrográfica, sejam comitês, consórcios ou associações, passam a participar formalmente dos processos decisórios. Observa-se, no entanto, que se recorre ainda de forma sistemática às formas tradicionais de tomada de decisão, com responsabilidade concentrada nas administrações federal e estadual. O grande papel até então exercido por estas organizações tem sido o de se constituírem em fóruns de discussão sobre a problemática hídrica, o que não deixa de ser uma função importante. No entanto, com a aplicação da nova lei, são reservados importantes papéis, tanto para os comitês, como para as agências. É de se esperar, desse modo, que essas organizações possam exercer novos papéis, desde fórum consultivo até centro decisório e executivo das políticas de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica (Tucci et al, 2001).

Tatagiba (2002), estudando conselhos gestores de políticas públicas, considerou a paridade entre sociedade e governo como condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior destes conselhos. Ressalta que, mesmo havendo igualdade numérica entre sociedade e governo, isto não é suficiente para garantir a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório (“paridade aritmética não significa paridade política”..., trecho de um depoimento de um conselheiro). Os principais dificultadores para esta simetria parecem estar relacionados às seguintes variáveis: dificuldade dos atores, tanto governamentais, como não-governamentais, em lidar com a pluralidade; a relação entre os conselheiros e suas respectivas entidades; e a qualificação dos conselheiros para o exercício das suas funções.

Considerando serem os Comitês de Bacias fóruns ainda relativamente jovens, trazendo aspectos inovadores, tanto em relação à gestão dos recursos hídricos, como a uma nova tendência orientada ao desenvolvimento regional, o objetivo deste capítulo é avaliar a composição dos comitês gaúchos, verificando a paridade entre os diversos segmentos envolvidos, comparando-os com outros conselhos e comitês existentes no país.

Com este objetivo, foi realizado um levantamento das composições dos 16 comitês de bacias implantados no Rio Grande do Sul até o final de 2003, considerando somente as vagas preenchidas com indicação da instituição e do nome do representante. Os membros dos comitês foram agrupados de acordo com outras categorias (Quadro 6), diferentes das categorias previstas na lei 10.350/94, de modo a possibilitar a comparação com os Conselhos de Meio Ambiente estudados por Ribeiro (2003) e outros Comitês de Bacias Hidrográficas. O quadro abaixo mostra as instituições incluídas em cada uma delas e a relação com as categorias previstas na lei das águas:

**Quadro 6:** Categorias propostas para avaliação da composição dos Comitês de Bacias do Rio Grande do Sul e sua correspondência com as categorias previstas na Lei 10.350/94

Categorias propostas		Descrição	Correspondência com o previsto na Lei 10.350/94	
			Categorias	Grupo
Esfera Governamental	Estadual	Secretarias estaduais (agricultura, abastecimento, minas, energia, comunicações, educação, turismo, obras públicas e saneamento, meio ambiente, saúde, ciência e tecnologia)	Órgãos Públicos	Órgãos Públicos
		Empresas de economia mista (Corsan e CEE)	Abastecimento público, esgotamento sanitário e energia elétrica	Usuários
	Municipal	Executivo (secretarias municipais e órgãos responsáveis pelo saneamento - DMAE, DMLU, SEMAE, COMUSA e SAMAE)	Abastecimento público, esgotamento sanitário, drenagem urbana, recreação, turismo e lazer	Usuários
		Legislativo (Câmaras de Vereadores)	Legislativo	População
Sociedade	Setor Produtivo	Diferentes tipos de associações de indústrias (ex: FIERGS), mineradores e arrozeiros (ex: Federarroz), sindicatos patronais de areeiros, armadores de navegação, indústrias metal-mecânica, etc.	Todas	Usuários
	Sindicato de Trabalhadores	Pescadores, trabalhadores rurais, bancários, funcionários municipais e técnico-agrícolas, entre outros	Usos setoriais, como pesca ou agricultura, por exemplo	Usuários
			Sindicatos	População
	Ong ambientalista	Ong ambientalista	Ong ambientalista	População
	Organização comunitária / Clube de serviço	Diferentes tipos de associações de bairro, canoagem, atiradores, vela, mulheres, etc. e clubes de serviços, como o Lions e o Rotary	Lazer e turismo	Usuários
			Organização comunitária / Clube de serviço	População
	Instituições de ensino / pesquisa	Universidades	Instituições de ensino / pesquisa	População
Associação técnico-científica	Associações locais, regionais ou brasileiras de médicos, veterinários, zootecnistas, engenheiros sanitários, arquitetos, etc.	Associação técnico-científica	População	

Os resultados do levantamento da composição dos comitês de bacias gaúchos encontram-se na Tabela 4, considerando o número total de titulares e suplentes e somente o número de titulares, que representam o número de votos. As duas primeiras colunas mostram categorias mais específicas, enquanto as duas últimas mostram o agrupamento de algumas categorias.

**Tabela 4:** Percentual das diferentes categorias nos Comitês de Bacias do Rio Grande do Sul

Categorias	Titulares e suplentes		Só titulares		Titulares e suplentes		Só titulares	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Executivo Estadual	80	9	60	11	145	16	104	19
Empresa de economia mista	65	7	44	8				
Executivo Municipal	129	15	73	13	206	23	130	24
Legislativo Municipal	77	9	57	10				
Setor Produtivo	121	14	75	14	188	22	109	20
Sindicato Patronal	67	7	34	6				
Sindicato de Trabalhadores	75	8	42	8	75	8	42	8
Ong ambientalista	63	7	41	8	63	7	41	7
Organização comunitária	50	6	29	5	93	11	53	9
Clube de serviço	43	5	24	4				
Inst. ensino/pesquisa	59	7	37	7	59	7	37	7
Associação técnico-científica	56	6	35	6	56	6	35	6
<b>Total</b>	<b>885</b>	<b>100</b>	<b>551</b>	<b>100</b>	<b>885</b>	<b>100</b>	<b>551</b>	<b>100</b>

Utilizando como critério uma classificação decrescente das importâncias relativas de cada categoria, pode-se observar que os resultados encontrados não diferem muito, quando considerados somente os titulares ou quando incluídos os titulares e os suplentes. As categorias que mais se destacaram em todos os casos foram as seguintes, por ordem de importância: poder municipal, sendo o executivo mais representativo que o legislativo; setor produtivo; e poder estadual.

Considerando somente os titulares, por representarem o direito ao voto, encontra-se a seguinte configuração: poder municipal (24%), setor produtivo (20%) e poder estadual (19%). As outras categorias poderiam ser agrupadas como participação da sociedade, atingindo um percentual de 37%, distribuídas pela seguinte ordem de importância: organizações comunitárias, clubes de serviço, sindicato de trabalhadores, ONG's ambientalistas, instituições de ensino e pesquisa e associações técnico-científicas.

A composição prevista na Lei Federal Nº 9.433/97 limita a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros. No caso dos comitês gaúchos esta representação é bem menor, correspondendo a 32% dos titulares indicados, somando-se as categorias executivo estadual, empresas de economia mista e executivo municipal.

Em São Paulo, a Lei 7.663/91 preconiza participação paritária entre poder público estadual, poder público municipal e sociedade civil, incluindo os usuários. Comparando os comitês gaúchos com os paulistas, observa-se uma maior participação da sociedade nos primeiros (19% de titulares representando o poder público estadual; 13%, o poder público municipal; e 68%, a sociedade civil).

A Resolução Nº 5/2000 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos estabelece diretrizes para formação e funcionamento dos comitês, definindo sua composição em 40% de representantes de usuários, no máximo 40% de representantes dos governos municipais, estadual e federal e, no mínimo, 20% da sociedade civil organizada. Em relação a esta resolução, a lei gaúcha das águas privilegia a participação da sociedade, prevendo 40% das vagas para usuários, 40% para a população e 20% para os governos federal e estaduais. Neste caso, os poderes executivos municipais ocupam diferentes categorias do grupo usuários e os poderes legislativos ocupam uma categoria do grupo população.

Considerando os grupos definidos na Lei 10.350/94, observa-se a seguinte situação: 41% dos titulares indicados representam o grupo usuários (Grupo I); 48%, o grupo população (Grupo II); e, apenas 11%, o grupo órgãos públicos, desconsiderados os

órgãos públicos que desempenham atividades licenciadoras, por não terem direito a voto (Grupo III).

O número de vagas previstas para titulares do Grupo III nos 16 comitês estudados é de 132, mas apenas 57 nomes foram indicados para preenchê-las, correspondendo a 43%. Já o Grupo IV, formado pelos órgãos públicos que desempenham atividades licenciadoras sem direito a voto, indicou 39 membros como representantes nos comitês, sendo 38% ocupados pela Fepam, 13% pela Metroplan, 10% pela Patram e outros percentuais menores por órgãos como Emater, DRH, Defap/FZB, Instituto de Recursos Naturais Renováveis do MMA, Ibama e Smam (Secretaria Municipal de Porto Alegre)<sup>6</sup>. Os usuários ocuparam 97% das vagas a eles destinadas, enquanto o grupo população ocupou um pouco menos, 89%, mas, ainda assim, bem mais que o grupo órgãos públicos. Se, por um lado, observa-se uma significativa participação da sociedade, por outro, a participação do governo estadual, principalmente considerando os órgãos públicos que não executam funções de licenciamento, está aquém do esperado.

---

<sup>6</sup>Algumas instituições aparecem no grupo IV em alguns comitês, no Grupo III em outros, ou, ainda em outras categorias, como Emater, Corede, FZB e Cientec.

Ribeiro (2003) levantou a participação na composição dos 26 Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e do Distrito Federal, analisando o potencial de auto limitação governamental, de deliberação e de controle social de cada um deles, procedendo ainda a análise agregada pelas cinco regiões geográficas. De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (cit. por Ribeiro, 2003), há muitos conselhos na América Latina que são participativos e facilitadores do diálogo social, principalmente nos setores da saúde, educação e cultura, mas em nenhum caso têm o nível deliberativo e de descentralização, e nem a intensidade de participação social alcançada pelos conselhos ambientais brasileiros. Segundo este autor, em todos os Estados da Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) há colegiado estadual de gestão do meio ambiente, com participação da sociedade civil e competências consultiva e deliberativa para normas e procedimentos. A participação da sociedade é expressiva, não havendo participação do nível federal, o que poderia ser atribuído à tradição de alto nível de mobilização e independência que têm as comunidades desta região. Outra peculiaridade é a ausência do legislativo estadual e do Ministério Público, sempre presentes nos conselhos estaduais das demais regiões.

A Tabela 5 mostra a comparação entre as importâncias relativas das diferentes categorias nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente da Região Sul, definidas por Ribeiro (2003), e nos Comitês de Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul.



**Tabela 5:** Importância relativa (%) das diferentes categorias nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente da Região Sul, segundo Ribeiro (2003), e nos Comitês de Bacias Hidrográficas do Rio Grande do Sul

Categorias	Conselhos Estaduais de Meio Ambiente da Região Sul	Comitês de Bacias Hidrográficas do RS
Executivo Estadual	44	16
Executivo Federal	2	0
Executivo Municipal	5	13
Legislativo	0	10
Ministério Público	0	0
Universidades	7	7
Associações Profissionais	5	6
Setor Produtivo	9	21
Assoc. de Trabalhadores	9	8
ONGs Ambientalistas	18	7
Org. Comunitárias	-	10
Índios / Pescadores	1	-

Comparando a composição dos conselhos estaduais de meio ambiente com a dos comitês de bacias, podemos observar algumas diferenças: a participação do executivo estadual e das ONG's ambientalistas é bem maior nos conselhos, enquanto a participação da esfera municipal, incluindo o executivo e o legislativo, do setor produtivo e das organizações comunitárias é bem maior nos comitês, parecendo privilegiar a problemática local. Considerando as esferas dos poderes executivos federal, estaduais e municipais, pode-se dizer que a participação da sociedade é maior nos comitês de bacias (61%) do que nos conselhos de meio ambiente (49%).

A análise do exposto acima conduz à conclusão de que, em termos de composição, a sociedade está bem representada nos comitês gaúchos, muito embora, como já comentado no início deste capítulo, a igualdade numérica não seja suficiente para garantir a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório. Por outro lado, o fato do

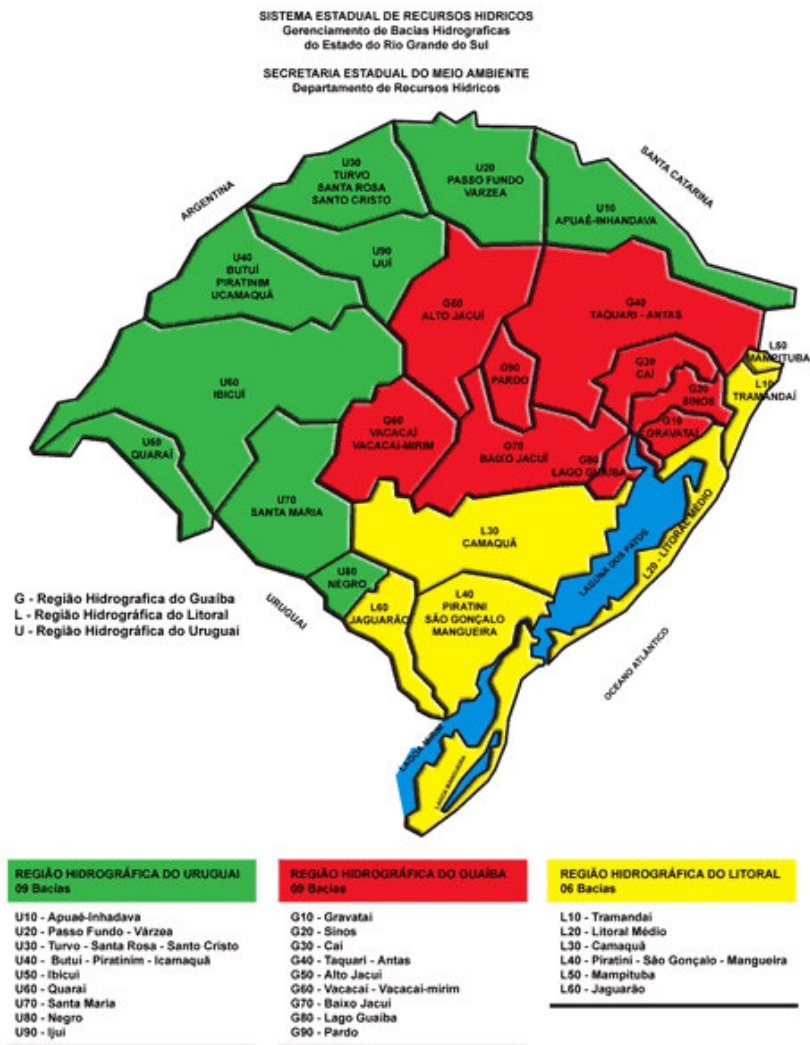
governo não ocupar todo o seu espaço denota um descaso com os comitês e com o sistema como um todo, podendo representar um dificultador para a implementação da gestão das águas.

Segundo Tatagiba (2002), os principais obstáculos para garantir a simetria de legitimidade e poder decisório entre Estado e sociedade parecem estar relacionados às seguintes variáveis: dificuldade dos atores, tanto governamentais, como não-governamentais, em lidar com a pluralidade; a relação entre os conselheiros e suas respectivas entidades; e a qualificação dos conselheiros para o exercício das suas funções. Fuks (2002) acrescenta outros obstáculos, como as diferenças de recursos individuais entre os diversos segmentos. Estas questões, entre outras, serão abordadas na próxima secção deste capítulo (V.III).

A situação atual de implantação dos comitês de bacia hidrográfica é a ação onde o estado do Rio Grande do Sul mais avançou em seu sistema: até final de 2002, 16 comitês achavam-se implantados e 4 em fase de implantação com Comissões Provisórias constituídas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> SEMA/RS (2002). Relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no estado do Rio Grande do Sul. Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Obtido em <http://www.sema.rs.gov.br>



**Figura 2:** Regiões Hidrográficas do RS com as respectivas bacias hidrográficas para fins de constituição de comitês.

**FONTE:** SEMA (2002). Relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no estado do Rio Grande do Sul. Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Obtido em <http://www.sema.rs.gov.br>

### **V.III. O perfil e a percepção dos membros dos comitês de bacias gaúchos**

Este capítulo mostra o resultado da aplicação de um questionário nos 16 comitês de bacias implantados no Rio Grande do Sul até o final de 2003 (Anexo I). Este questionário está dividido em três partes: a primeira está relacionada ao universo pesquisado, abordando sua representatividade em relação ao total de membros dos comitês, bem como a contribuição dos diferentes grupos que os compõem, além de aspectos relativos à capilaridade territorial e à diversidade profissional; a segunda parte descreve o perfil dos membros dos comitês, incluindo gênero, faixa etária, escolaridade, renda, associativismo, competência política subjetiva e interesse pela política; e a terceira está mais relacionada à gestão propriamente dita, considerando a percepção dos membros dos comitês sobre os níveis de participação e poder de influência das diferentes categorias, os níveis de informação e capacitação, os objetivos das reuniões e as principais ações, decisões e problemas detectados.

A análise dos perfis dos membros dos comitês leva em consideração seus recursos individuais e como estes recursos estão distribuídos entre os diferentes segmentos que os compõem: “usuários”, “população” e “órgãos públicos”.

O objetivo aqui é saber quem participa destes comitês e se existe desigualdade de recursos entre os participantes.

A teoria contemporânea da democracia é, em grande medida, uma teoria a respeito da participação política. Por um lado, existe uma corrente que entende a participação da sociedade na política, de forma difusa, constante e efetiva, como não factível, nem necessariamente desejável. Para estes autores, a participação política é vista como necessariamente limitada e desigual em função das desigualdades existentes em diferentes níveis: acesso à informação e influência sobre o governo, controle sobre a definição dos assuntos públicos e possibilidades organizacionais. Por outro lado, existe outra corrente que defende a democracia participativa, apostando no “poder educativo” do engajamento da população nas questões públicas, incentivando o “espírito público” dos cidadãos. Estes autores acreditam que a participação impediria que as decisões públicas fossem monopolizadas por uma minoria politicamente ativa, pervertendo o princípio democrático (Fuks, 2002). Dentro deste contexto, este capítulo focaliza a seguinte questão: em que medida a participação nos comitês de bacias é limitada ou diferenciada, ou mais especificamente, em que medida estas novas arenas decisórias viabilizam, de fato, a inserção da sociedade civil dentro dos processos decisórios das políticas públicas.

### **V.III.1. O universo pesquisado**

Como já visto no Quadro 4 (pg. 120), a Lei 10.350/94 (Artigos 13 e 14) prevê seguinte composição para os comitês de bacias:

- ✓ Grupo I (40%): Usuários
- ✓ Grupo II (40%): População
- ✓ Grupo III (20%): Administração direta federal e estadual, exceto aqueles que detêm competências relacionadas à outorga de uso da água e licenciamento ambiental.

Em seu artigo 15, está previsto que os órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) que exerçam atividades de outorga e licenciamento terão assento nos comitês, participando de suas deliberações, sem direito a voto. Este grupo é freqüentemente denominado nas composições dos comitês de Grupo IV.

As categorias definidas para a análise dos resultados dos questionários foram as seguintes:

- ✓ Usuários: corresponde ao Grupo I
- ✓ População: corresponde ao Grupo II
- ✓ Órgãos públicos: corresponde aos Grupos III e IV
- ✓ Outros: inclui visitantes, interessados, palestrantes e secretários executivos, quando não fazem parte da composição do Comitê.

Os resultados foram agrupados por Comitê de Bacia, por Região Hidrográfica e por grupo de representantes (usuários, população, órgãos públicos e outros). A análise dos resultados por comitê deve ser feita com cautela, uma vez que os números de casos são por vezes pouco significativos, como, por exemplo, nos casos dos comitês Ijuí (n = 11) e Apuaê-Inhandava (n = 14), como pode ser observado na

tabela 2 do anexo II. Na interpretação dos resultados serão utilizados percentuais arredondados, de forma a facilitar a compreensão do texto.

Para se ter uma idéia do significado dos 546 questionários aplicados em relação à totalidade dos membros dos comitês, devem ser considerados os seguintes aspectos:

✓ Dos 435 questionários respondidos, 56 foram classificados na categoria “outros”, ou seja 379 correspondem a membros efetivos dos comitês, nas diferentes categorias.

✓ A soma de todos os titulares indicados para compor os comitês é de 551 membros e considerando o número de titulares e suplentes indicados, chega-se a um total de 885 membros.

✓ O número total de questionários respondidos representa um percentual de 79% do número de titulares indicados e 49% do número de membros titulares e suplentes.

✓ O número de questionários respondidos por membros dos comitês representa um percentual de 69% do número de titulares indicados e 43% do universo total de membros titulares e suplentes indicados.

Do total de questionários respondidos, 61% correspondem aos 9 comitês implantados até o momento na Região Hidrográfica Guaíba, 23% aos 5 comitês da Região Hidrográfica do Uruguai e 16% aos 2 comitês da Região Hidrográfica do Litoral (Tabela 6).

**Tabela 6:** Distribuição relativa (%) dos questionários respondidos nos diferentes comitês de bacias e nas regiões hidrográficas, considerando o número total de questionários e o número de questionários respondidos por cada um dos grupos representados (2003).

Comitês de Bacias / Regiões Hidrográficas	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
<b>Região Hidrográfica do Guaíba</b>	<b>61,1</b>	<b>64,6</b>	<b>66,2</b>	<b>59,0</b>	<b>37,5</b>
Gravataí (G10)	6,7	6,3	7,9	7,7	3,6
Comitesinos (G20)	7,8	8,5	6,0	7,7	10,7
Caí (G30)	7,6	8,5	7,9	7,7	3,6
Taquari-Antas (G40)	8,0	8,5	8,6	15,4	-
Alto Jacuí (G50)	4,8	5,3	5,3	-	5,4
Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	7,4	6,3	9,9	12,8	-
Baixo Jacuí (G70)	6,2	5,8	10,6	-	-
Lago Guaíba (G80)	8,0	9,0	6,6	2,6	12,5
Pardo (G90)	4,6	6,3	3,3	5,1	1,8
<b>Região Hidrográfica do Litoral</b>	<b>15,6</b>	<b>11,1</b>	<b>12,6</b>	<b>10,3</b>	<b>42,9</b>
Tramandaí (L10)	9,4	4,8	8,6	7,7	28,6
Camaquã (L30)	6,2	6,3	4,0	2,6	14,3
<b>Região Hidrográfica do Uruguai</b>	<b>23,2</b>	<b>24,3</b>	<b>21,2</b>	<b>30,8</b>	<b>19,6</b>
Apuaê-Inhandava (U10)	3,2	4,2	2,6	2,6	1,8
Turvo - Santa Rosa-Santo Cristo (U30)	4,6	5,8	3,3	7,7	1,8
Ibicuí (U50)	4,8	3,7	4,6	10,3	5,4
Santa Maria (U70)	8,0	7,9	8,6	5,1	8,9
Ijuí (U90)	2,5	2,6	2,0	5,1	1,8
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Os comitês que tiveram menor participação relativa (<5%) foram todos os da região do Uruguai, à exceção do Santa Maria; além do Alto Jacuí e do Pardo, da região do Guaíba. Já o comitê que teve maior participação (9%) foi o Tramandaí. Deve-se considerar que a reunião onde foi aplicado este questionário tratava de um assunto extremamente polêmico na região, conflitos entre pescadores e navegadores,



apresentando um número excepcionalmente alto de pessoas que não participam efetivamente do comitê, 29% (Tabela 6).

O grupo usuário foi responsável por 43% dos questionários respondidos, seguido pelo grupo população (35%), órgãos públicos (9%) e outros (13%) (Tabela 2, no anexo II). O grupo usuário só foi menor que o grupo população nos Comitês Vacacaí - Vacacaí Mirim, Baixo Jacuí e Tramandaí.

Considerando a composição dos comitês gaúchos, vista no capítulo anterior, observa-se a seguinte situação: 41% dos titulares indicados representam o grupo usuários; 48%, o grupo população; e, apenas 11%, o grupo órgãos públicos, desconsiderados os órgãos que desempenham atividades licenciadoras, por não terem direito a voto. Os membros dos comitês que responderam ao questionário apresentaram a seguinte proporcionalidade, também desconsiderando os órgãos públicos que desempenham atividades licenciadoras e a categoria "outros": 52% representam o grupo usuários; 43%, o grupo população; e 5%, o grupo órgãos públicos (adaptado da tabela 2, no anexo II). Apesar das diferenças entre os números apresentados, os grupos usuários e população aparecem nos dois casos em ampla maioria.

O percentual de usuários dentro de cada comitê variou desde 22% no Comitê Tramandaí até 60% no Pardo. O grupo população apresentou percentuais semelhantes, variando de 22% no Camaquã até 59% no Baixo Jacuí. Já o grupo III (órgãos governamentais com direito a voto) apresentou percentuais bem mais baixos, variando de 0% a 10%, com exceção do Comitê Ijuí, onde o percentual foi de 18%. Se

somarmos os grupos III e IV, incluindo os órgãos governamentais sem direito a voto, o percentual sobe apenas um pouco, para 19%, no Comitê Ibicuí. Nos Comitês Alto Jacuí e Baixo Jacuí não houve representantes nem do grupo III, nem do grupo IV. O grupo III também esteve ausente no Comitesinos, no Lago Guaíba e no Camaquã. Já o grupo IV esteve ausente em 3 dos 5 comitês da região Uruguai (Apuá - Inhandava, Santa Maria e Ijuí) (Tabela 2, no anexo II).

Comparando-se com o tempo em que as decisões sobre recursos hídricos estavam nas mãos de apenas uma pequena parte do setor governamental de âmbito federal, o setor elétrico (Grupo I, usuários da água), esta configuração mostra que tem havido um avanço em relação à participação da sociedade na gestão pública, bem como, confirma a pouca participação dos órgãos governamentais nos comitês de bacias.

#### **V.III.1.a. Aspectos sobre a capilaridade territorial**

Esta questão visa avaliar até que ponto os participantes dos comitês representam as particularidades regionais da cada bacia hidrográfica, através da convivência diária com os aspectos sócio-ambientais locais, bem como da problemática e dos interesses relacionados aos recursos hídricos da região. O indicador utilizado para avaliar a capilaridade territorial foi a verificação da residência dos participantes dos comitês, considerando sua localização dentro ou fora da respectiva bacia hidrográfica. Neste sentido, pode-se afirmar que as bacias hidrográficas estão bem representadas nos

comitês, uma vez que a grande maioria de seus membros (88%) reside em municípios incluídos nas respectivas bacias (Tabela 7). A abrangência dos questionários respondidos refere-se a 113 municípios, o que corresponde a 23% do número total de municípios gaúchos.

**Tabela 7:**Residência dos participantes dos comitês gaúchos dentro ou fora da respectiva bacia hidrográfica (2003)

Residência	Total	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Dentro	88,0	89,9	94,0	53,8	89,3
Fora	12,0	10,1	6,0	46,2	10,7
Número de questionários	435	189	151	39	56

O grupo com maior percentual de moradores na bacia foi o representado pela população (94%), enquanto o que apresentou menor participação de moradores nas respectivas bacias foi o composto de representantes de órgãos públicos (54%). Este fato pode ser explicado por referir-se a servidores públicos estaduais, a grande maioria com sede na capital do Estado (Tabela 7).

Considerando as regiões hidrográficas, a do Uruguai foi a que apresentou o mais alto percentual de residentes nas respectivas bacias hidrográficas (96%). Nesta região, em função das grandes distâncias da capital, a representação do grupo órgãos públicos se dá através de funcionários das regionais, lotados em municípios locais.

O Comitê que apresentou o mais baixo percentual de residentes na própria bacia foi o Taquari-Antas (69%) e cinco comitês apresentaram percentuais de 100% (Gravataí, Alto Jacuí, Apuaê-Inhandava, Turvo-Santa Rosa-Santo Cristo e Ijuí) (Tabela 1, no anexo II).

**Tabela 8:** Relação entre o número de municípios abrangidos pelos comitês e o número de municípios incluídos na pesquisa, com a idade dos Comitês do Estado (2003)

Comitê	Nº de municípios incluídos no comitê	Nº de municípios citados na pesquisa	% de municípios participantes	Data do Decreto de Criação
Santa Maria	6	6	100	01/02/94
Gravataí	9	8	89	15/02/89
Sinos	28	19	68	17/03/88
Lago Guaíba	10	6	60	29/10/98
Camaquã	24	14	58	28/07/99
Vac. Vac. Mirim	13	7	54	28/07/99
Tramandaí	19	10	53	08/07/99
Baixo Jacuí	28	12	43	07/08/00
Caí	40	17	42	28/09/98
Ibicuí	26	10	38	07/08/00
Pardo	13	4	31	08/12/98
Alto Jacuí	49	15	31	11/06/01
Taquari - Antas	110	20	18	08/06/98
Turvo	52	9	17	14/01/02
Ijuí	40	5	12	30/07/01
Apuaê	39	3	8	18/03/02

Os três comitês com maior participação percentual dos municípios (Santa Maria, Sinos e Gravataí) são os mais antigos do Estado, criados antes da lei 10.350, apresentam conflitos de usos mais intensos e abrangem poucos municípios (<30); enquanto os que apresentaram menores percentuais são dos mais recentes (2001/02) e englobam um maior número de municípios. Os fatores antigüidade e tamanho da bacia parecem favorecer a participação local: quanto maior a bacia, maiores as distâncias entre os municípios, dificultando o acesso à participação; na medida em que o comitê vai crescendo, passa a ter maior visibilidade junto à sociedade local. O caso do Comitê Taquari – Antas deve ser analisado com cautela: foi o primeiro a ser criado depois da lei, inclui o maior número de municípios e apresentou um baixo percentual de participação dos municípios da bacia. A explicação deste fato provavelmente esteja relacionada ao fato da reunião onde foi aplicado o questionário ter sido realizada, excepcionalmente, em Porto Alegre, fora da bacia, em função de pauta específica, que exigia grande participação do DRH (Tabela 8).

Durante o processo de enquadramento das águas da bacia do Sinos, observou-se que 25 dos 32 municípios da bacia hidrográfica tiveram alguma participação nas reuniões. Aproximadamente 90% dos presentes pertencem a 9 municípios, todos localizados na região inferior do rio. O trecho superior, portanto, teve uma participação muito pouco significativa. A região inferior do rio apresenta alta concentração industrial e populacional, poluição intensa e mais conflitos de uso, enquanto a região superior apresenta baixa densidade populacional, uso agrícola, menor grau de poluição e poucos conflitos de uso da água. Em relação ao processo de discussão do zoneamento

ecológico-econômico e do enquadramento da bacia do Tramandaí, houve participação de representantes de 17 dos 19 municípios da região, mas 45% deles pertencem a dois municípios que se localizam em zonas de cunho mais preservacionista, gerando um maior conflito de usos (Haase, Silva & Cobalchini, 2001; Haase & Silva, 2003). Neste sentido, o fator intensidade de conflitos de usos também parece ser favorável ao desenvolvimento da mobilização e participação local.

#### **V.III.1.b. A diversidade profissional**

A área de hidrologia do país sempre esteve a cargo de técnicos do sexo masculino, oriundos das faculdades de Engenharia Civil, que trabalhavam nas obras hidráulicas e desenvolviam modelos matemáticos voltados para a construção dos grandes reservatórios, principalmente para aqueles diretamente ligados à geração de energia elétrica. Com o advento dos estudos sobre meio ambiente, o campo de recursos hídricos foi se tornando multidisciplinar, possibilitando a abertura de frentes para outras profissões afins (Minervino, 2002).

Do total pesquisado, 88% indicou sua profissão, sendo mencionadas 45 profissões. Destas, as 16 mais citadas, cujos percentuais de ocorrência foram superiores a 2%, representaram 77% e estão relacionadas na tabela 9.

**Tabela 9:** Profissões mais citadas pelos participantes das reuniões de comitês de bacias do Rio Grande do Sul (2003).

Profissões	Ocorrência (%)
Engenheiro agrônomo	15,9
Engenheiro civil	9,7
Professor	7,8
Servidor público	5,7
Agropecuaria	4,2
Trabalhador rural	4,2
Biólogo	3,9
Geólogo	3,9
Engenheiro químico	3,9
Advogado	3,4
Engenheiro florestal	2,9
Técnico agrícola	2,6
Aposentado	2,3
Arquiteto	2,3
Consultor	2,1
Veterinário	2,1
Total	76,9

Pode-se observar que a profissão de engenheiro ainda é predominante no campo hídrico: somando-se os diversos tipos de engenheiros, obtemos 30 % das profissões citadas. Porto (2000, cit. por Minervino, 2002) menciona que 90% do número registrado de membros da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) era de

engenheiros. Apesar do predomínio desta profissão, pode-se observar que tem aumentado significativamente a diversidade profissional dos envolvidos com as questões hídricas.

Também se pode observar o predomínio de profissões relacionadas com o meio rural (engenheiro agrônomo, agropecuarista, trabalhador rural, engenheiro florestal, técnico agrícola e veterinário), representando 33% do total de profissões citadas. Apesar desta atividade não ter importância econômica significativa, tem importância territorial e está diretamente relacionada ao assunto água, mobilizando os usuários, muitas vezes tratados como os “vilões” da história.

Outra observação é a ausência, quase que total, de profissões ligadas às ciências sociais, tendo sido registrada apenas a presença de um assistente social, o que reforça a necessidade de incrementar a participação de profissionais desta área.

### **V.III.2. O perfil dos membros dos comitês gaúchos**

#### **V.III.2.1. A questão do gênero**

Um fator importante a ser discutido em relação à participação refere-se às desigualdades internas da população, como, por exemplo, a questão do gênero. A ONG Cidade e a Prefeitura de Porto Alegre, avaliaram o padrão de participação das mulheres no OP, que evoluiu de 47% em 1993 para 51% em 1998. Se este fato parece ser positivo,



no que diz respeito à possibilidade de políticas participativas virem a se constituir em formas igualitárias de participação, é, no entanto, necessário notar que a participação das mulheres diminui à medida que passamos da participação em assembléias para uma participação mais qualificada como conselheiras (49%) ou delegadas (45%) do OP (Avritzer, 2002).

A percentagem atual de mulheres na área de recursos hídricos ainda é bastante inferior a dos homens e quando a mulher tem uma participação plena na política de recursos hídricos, está diretamente ligada à educação ambiental ou como coadjuvante dos setores administrativos. Minervino (2002), com base em um estudo de caso sobre a pós-graduação do Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH/UFRGS) nos últimos 30 anos, observou que, das 242 dissertações analisadas, apenas 21% foi defendida por mulheres. Considerando o número registrado de membros da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), constata-se que apenas 21% são mulheres (Porto, 2000, cit. por Minervino, 2002). Esta estrutura de desigualdade, no entanto, vem sendo transformada lenta e limitadamente: na década de 70, a proporção de dissertações defendidas por mulheres teve um acréscimo de 6,5% pontos percentuais, enquanto na década de 80, esta percentagem subiu para 25,4% e na de 90, para 30,7% (Minervino, 2002).

Os percentuais de participação feminina encontrados por estes autores coincidem com os resultados obtidos neste trabalho. Houve grande predominância do sexo masculino, estando a participação feminina restrita a um percentual de 24% (Tabela 10). Considerando os grupos analisados, os percentuais encontrados variaram desde

17%, entre os usuários, até 36%, entre os representantes de órgãos públicos. Entre os comitês, a maior participação feminina apareceu no Caí (39%), enquanto a menor apareceu no Comitê Santa Maria, com apenas 9 % dos questionários respondidos por mulheres (Tabela 3, no Anexo II). Segundo Schult (2003) a história política desta região é extremamente conservadora, com forte influência dos detentores do capital econômico, pecuaristas e arrozeiros, não favorecendo o surgimento de outros movimentos organizados da sociedade civil.

**Tabela 10:** Composição dos comitês de bacias gaúchas, quanto ao gênero dos participantes (2003)

Gênero	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Masculino	74,5	81,0	72,8	61,5	66,1
Feminino	23,7	16,9	26,5	35,9	30,4
NS/NR	1,8	2,1	0,7	2,6	3,6
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

### V.III.2.2. A faixa etária

A faixa de idade entre 40 e 50 anos foi preponderante, apresentando o maior percentual, 40% (Tabela 11). Considerando o intervalo de idade entre 30 e 60 anos,

obtém-se 82% do universo pesquisado. Configurações semelhantes podem ser observadas nos diferentes grupos analisados (usuários, sociedade e órgãos públicos) e nos diferentes comitês, apenas chamando atenção o percentual relativamente alto (20%) da faixa da maior idade, mais que 60 anos, nos comitês Santa Maria e Pardo (Tabela 4, no Anexo II).

**Tabela 11:** Faixa etária dos participantes de comitês de bacias gaúchas (2003)

Faixa etária	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Entre 20 e 30 anos	9,2	7,4	6,6	7,7	23,2
Entre 30 e 40 anos	23,0	23,3	23,2	12,8	28,6
Entre 40 e 50 anos	39,8	42,9	35,1	53,8	32,1
Entre 50 e 60 anos	19,3	18,5	22,5	20,5	12,5
Mais que 60 anos	6,9	6,9	8,6	5,1	3,6
NS/NR	1,8	1,1	4,0	-	-
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Comparando-se a estrutura etária dos participantes de comitês com a estrutura etária da população do Estado (Tabela 12), pode-se observar uma sub-representação dos interesses dos mais jovens (faixa de 20 a 29 anos) e dos mais velhos (faixa de 60 anos ou mais) e uma super-representação das faixas de idade intermediárias (30 a 59 anos), como seria o esperado.

**Tabela 12:** Comparação entre a estrutura etária da população do Rio Grande do Sul, segundo dados da FEE (2003), e a estrutura etária dos participantes de comitês de bacias. gaúchos (2003).

Faixa etária (anos)	População do RS (%)	Participantes de Comitês (%)
20 a 29	25	10
30 a 39	22	23
40 a 49	21	40
50 a 59	15	20
60 ou mais	16	7
Total	100	100

Obs: Da população do Estado, foram excluídas as faixas de 0 a 19 anos. Dos participantes dos comitês foram excluídos os que não responderam esta questão no questionário.

### V.III.2.3. O nível de escolaridade

O grau de escolaridade dos participantes dos comitês do Estado é bastante elevado: 71% têm o curso superior completo, sendo que 39% também têm curso de pós-graduação (Tabela 13). Ao compararmos estes percentuais com os encontrados na população do Estado como um todo, esta diferença fica ainda mais evidente (Tabela 14).

**Tabela 13:** Escolaridade dos participantes dos comitês de bacias gaúchas (2003)

Nível de escolaridade	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Fundamental incompleto	2,3	3,7	2,0	-	-
Fundamental completo	3,0	3,2	4,0	-	1,8
Médio incompleto	2,5	2,1	4,0	2,6	-
Médio completo	8,0	9,0	6,6	2,6	12,5
Superior incompleto	11,7	11,1	9,9	-	26,8
Superior completo	32,2	41,8	23,8	25,6	26,8
Curso de pós-graduação	38,9	28,6	47,7	69,2	28,6
NS/NR	1,4	0,5	2,0	-	3,6
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

**Tabela 14:** Distribuição percentual das pessoas de 10 anos ou mais de idade, segundo os anos de estudo, no Rio Grande do Sul (FEE, 2002) e nos comitês de bacias gaúchas (2003)

Anos de estudo	RS <sup>1</sup> (%)	Comitês do RS (%)
Até 8	69,4	5,3
De 9 a 11	20,0	10,5
Mais que 12	9,9	82,8
Não determinado	0,7	1,4
Total	100,0	100,0

<sup>1</sup> FEE (2002)

Obs: Para possibilitar a comparação entre os dados foi feita uma aproximação considerando o número de anos de cada ciclo, sem considerar a possibilidade de repetência.

A distribuição de recursos entre os atores pode colocá-los em condições diferenciadas de participação (Fuks, 2002). O grau de escolaridade mais elevado foi encontrado no grupo órgãos públicos, onde 95% tem curso superior completo e 69% tem pós-graduação. Os grupos usuários e população apresentaram grau de escolaridade um pouco mais baixo: aproximadamente 70% têm curso superior completo, mas o percentual de pós-graduados é maior no grupo população. Apesar da existência de pequenas diferenças no nível de escolaridade, estas não parecem ser suficientes para caracterizar uma diferenciação entre as condições de participação dos grupos que compõem os comitês, uma vez que todos apresentam altos graus de escolaridade.

Comparando os resultados aqui encontrados com os obtidos por Fuks (2002), estudando três conselhos de saúde e de assistência social do Paraná, de âmbito municipal e estadual, observam-se quadros semelhantes, sendo os comitês de escolaridade um pouco mais elevada: 91% dos membros têm, ao menos, o segundo grau completo nos dois casos; 83% e 75% já ingressaram no curso superior nos comitês gaúchos e nos conselhos paranaenses, respectivamente; concluíram o curso de graduação em 71% dos casos dos comitês e em 62% dos casos dos conselhos; e concluíram cursos de pós-graduação em percentuais de 39% e 37%, respectivamente. Outra diferença encontrada em relação aos conselhos do Paraná é que ali houve maior diferenciação entre os segmentos que os compõem do que no caso dos comitês.

Em todos os comitês, os percentuais mais elevados estiveram relacionados ao curso superior completo e/ou ao curso de pós-graduação (Tabela 6, no Anexo II). Esta constatação reforça o “elitismo” destes tipos de colegiados, já observado por diversos autores.

#### **V.III.2.4. A renda mensal**

A faixa dos que recebem entre 10 e 20 salários mínimos foi a que apresentou percentual mais elevado (33%), seguida pela faixa dos que recebem entre 5 e 10 salários mínimos (30%) e dos que recebem até no máximo 5 salários mínimos (23%). O menor percentual (10%) referiu-se à faixa de maior renda, mais que 20 salários mínimos (Tabela 15).

**Tabela 15:** Distribuição da renda mensal dos participantes dos comitês de bacias gaúchos (2003)

Faixa de renda mensal	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Até 5 salários mínimos (até R\$ 1.3000)	22,8	20,1	23,8	7,7	39,3
Entre 5 e 10 salários mínimos (de R\$ 1.300 a R\$ 2.600)	29,7	32,3	26,5	35,9	25,0
Entre 10 e 20 sal. mínimos (de R\$ 2.600 a R\$ 5.200)	32,9	31,7	34,4	46,2	23,2
Mais que 20 salários mínimos (mais que R\$ 5.200)	10,3	12,2	9,9	10,3	5,4
NS/NR	4,4	3,7	5,3	-	7,1
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Considerando tanto o Brasil com um todo, quanto a Região Sul do país, pelo menos 50% da população recebe apenas até 5 salários mínimos, na situação mais otimista. Neste sentido, os representantes dos comitês de bacias gaúchos apresentam uma situação bem mais privilegiada. Se considerarmos somente o grupo com 15 anos ou mais de estudo, que corresponde a 71% dos questionários respondidos nesta pesquisa, esta situação melhora sensivelmente para a região sul e assemelha-se bastante mais à realidade pesquisada nos comitês de bacias, mostrando as faixas de rendimentos mais homoganeamente distribuídas (Tabela 16).



**Tabela 16:** Comparação entre as classes de rendimento no Brasil, na região sul, nos conselhos estudados no Paraná e nos comitês de bacias gaúchos (%)

Classes de rendimento (salários mínimos)	Brasil <sup>1</sup>	Região Sul <sup>2</sup>	Região Sul <sup>3</sup> (com 15 anos ou mais de escolaridade)	Comitês de Bacias do RS (2003)	Conselhos de Saúde e Assistência Social <sup>4</sup>
Até 5	74,5	50,6	21,5	23	9
Entre 5 e 10	7,7	7,9	29,3	30	29
Entre 10 e 20	3,3	3,3	22,7	33	38
Mais que 20	1,4	1,7	18,9	10	24
Sem renda	11,7	36,5	7,6		
Não declarou	1,4			4	

<sup>1</sup> IBGE, pesquisa nacional por amostra de domicílios (2.001), incluindo pessoas com 10 anos ou mais de idade, ocupadas.

<sup>2</sup> IBGE, censo demográfico (2.000), incluindo pessoas com 10 anos ou mais de idade

<sup>3</sup> IBGE, censo demográfico (2.000), incluindo pessoas com 10 anos ou mais de idade, considerando somente o grupo com 15 anos ou mais de estudo

<sup>4</sup> Fuks (2002), considerando o Conselho Municipal de saúde de Curitiba, o Conselho Municipal de Saúde de Londrina e o Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná

Comparando os resultados aqui encontrados com os obtidos por Fuks (2002), estudando conselhos de saúde e de assistência social do Paraná, observa-se que os membros dos comitês apresentam rendimentos um pouco inferiores: enquanto 24% dos conselheiros pesquisados no Paraná têm uma renda superior a 20 salários mínimos, apenas 10% dos membros dos comitês encontram-se nesta faixa. Por outro lado, a faixa de rendimentos mais baixa, de até 5 salários mínimos, abrange 23% dos membros dos comitês e apenas 9% dos conselheiros pesquisados no Paraná (Tabela 16).

A média de renda dos participantes do OP, segundo dados da ONG Cidade, não difere significativamente da média de renda dos habitantes de Porto Alegre, ao contrário do que supõem alguns autores, que argumentam que as políticas participativas privilegiam extratos da população já organizados e de renda mais alta. No entanto, comparando-se com a média de renda dos participantes associados, encontra-se uma diferença significativa, que se acentua ainda mais, quando observa-se a variável escolaridade (Tabela 17). Estas diferenças poderiam sugerir uma estratificação no interior do OP, que poderia levar a algum tipo de particularismo, isto é, a uma participação auto-interessada desses atores. É conveniente, no entanto, ressaltar que a análise das deliberações do OP e seus beneficiários não corrobora a tese da estratificação (Avritzer, 2002). Nos comitês gaúchos é encontrada uma sutil estratificação, privilegiando, em termos de renda e escolaridade, o grupo “órgãos públicos”. Quando analisados os grupos que compõem o comitê, observa-se que pelo menos 60% recebe entre 5 e 20 salários mínimos. No entanto, considerando somente os maiores rendimentos (> 10 salários mínimos), os representantes de órgãos públicos apresentaram um maior percentual, de 56%, em relação ao encontrado para os outros dois grupos (44%). E quando se considera a menor faixa salarial, a situação se inverte: apenas 8% para os representantes de órgãos públicos, contra 20% e 24% dos grupos usuários e população, respectivamente (Tabela 16).

**Tabela 17:** Maior faixa de escolaridade e renda familiar entre todos os participantes e somente dos associados participantes do OP

	Todos os participantes do OP em POA	Associados participantes do OP em POA	Associados participantes do OP em BH
Escolaridade	1º Grau incompleto (46%)	2º Grau completo (26%)	1º Grau incompleto (27%)
Renda	Até 2 s.m. (30%)	2 a 5 s.m. (34%)	2 a 5 s.m. (30%)

Fonte: ONG Cidade e Fundação Ford (Avritzer, 2002)

Os comitês da região hidrográfica do Guaíba e do Litoral apresentaram como faixa predominante, um rendimento entre 10 e 20 salários mínimos, à exceção do Camaquã, onde predominou o rendimento de até 5 salários mínimos, e dos rios Vacacaí e Pardo, onde predominaram os rendimentos entre 5 e 10 salários mínimos. Esta faixa também foi a predominante nos comitês da região hidrográfica do Uruguai, à exceção do Turvo – Santa Rosa – Santo Cristo, cuja faixa predominante foi a de até 5 salários mínimos, da mesma forma que o Camaquã. A faixa de maior rendimento (mais que 20 salários mínimos) apresentou os maiores percentuais (igual ou maior que 20%) nos comitês Sinos, Taquari-Antas e Lago Guaíba (Tabela 5, no Anexo II).

#### **V.III.2.5. O nível de associativismo**

Além dos recursos individuais de ordem financeira e educacional, há ainda os recursos individuais cívicos, sendo que o mais importante deles é aquele constituído pelo associativismo (Putnam, 1996). O indicador aqui utilizado para avaliar esta questão

foi a participação em outras associações ou atividades, além das que representam nos respectivos comitês, bem como foi avaliado o perfil destas associações. Os critérios de elegibilidade dos comitês já exigem que boa parte de seus membros faça parte de pelo menos uma associação para o seu credenciamento, mas a análise dos comitês gaúchos mostrou um vínculo associativista ainda mais extenso. Um alto percentual dos membros dos comitês gaúchos participa de outras atividades nas suas comunidades (85%), sendo que o grupo população apresentou o maior percentual (89%), embora os grupos possam ser considerados semelhantes entre si (Tabela 18). Considerando os comitês individualmente, o Caí apresentou o menor percentual (67%), enquanto os maiores foram encontrados nos seguintes comitês: Santa Maria (97%), Turvo – Santa Rosa – Santo Cristo (95%) e Vacacaí – Vacacaí Mirim (94%), como mostra a tabela 7, no anexo II.

**Tabela 18:** Participação dos entrevistados em outras associações / atividades, além das que representam nos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003).

Participação em outras associações / atividades	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Sim	85,1	85,7	88,7	84,6	73,2
Não	13,6	13,2	9,9	12,8	25,0
NS/NR	1,4	1,1	1,3	2,6	1,8
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Os temas do associativismo, participação e representação de interesses foram objeto de investigação do suplemento da Pesquisa Mensal de Emprego de 1996, abrangendo seis regiões metropolitanas do país (IBGE, 2004). Dos 22,5 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade pesquisadas, apenas 31% tinham vínculo com um ou mais dos três tipos de associação considerados, na seguinte proporção: sindicato (53%), órgão comunitário (39%) e associação de classe (8%). Comparando estes resultados com os encontrados nos comitês de bacias, observa-se, mais uma vez, a participação de um perfil diferenciado da população em geral nestes organismos.

O estudo de conselhos paranaenses mostrou um percentual também elevado, ainda que um pouco inferior ao dos membros de comitês de bacias: 59% dos membros pertencem a, pelo menos, duas associações, incluindo aquelas que os credenciaram nos referidos conselhos (Fuks, 2002).

Santos (1998), estudando o grau de associativismo de seis regiões metropolitanas brasileiras (ver introdução), concluiu que a dimensão sindical ainda é a principal forma associativa do país; que está havendo uma reconfiguração deste perfil, onde perdem importância as associações de moradores e ganham força outros formatos associativos; e que a dimensão partidária continua sendo a mais frágil do tecido associativo. No caso dos comitês gaúchos, as atividades mais citadas foram, em ordem decrescente: organizações profissionais (33%), partidos políticos (32%), associações de proteção ambiental (29%), sindicatos (26%) e clubes sociais (26%). No grupo usuário ainda destacou-se a participação em sindicatos (34%); no grupo população, a

participação em partidos políticos (38%); e no grupo órgãos públicos, a participação em organizações profissionais (45%). Além destas, outras atividades apareceram com percentuais maiores que 20% nos diferentes grupos: atividades ligadas a escolas no grupo usuários; associações de bairro e organismos de caridade no grupo sociedade; e atividades ligadas a escolas e movimentos religiosos no grupo órgãos públicos (Tabela 19)<sup>7</sup>.

Outra conclusão deste autor foi que as pessoas com vínculo associativo conformam um coletivo com perfil diferenciado da população em geral, confirmando a hipótese de que quanto maiores os níveis de rendimento e de instrução, maiores as possibilidades de associação (Santos, 1998).

No caso dos comitês gaúchos observou-se o oposto. Apesar dos três grupos que compõem os comitês apresentarem estruturas de rendimento, instrução e associativismo bastante semelhantes, pode-se observar níveis de renda e educação um pouco mais elevados nos representantes de órgãos públicos, enquanto os grupos sociedade e usuários apresentaram os níveis de associativismo um pouco mais elevados.

---

<sup>7</sup>Outras atividades, que não as citadas no questionário, também foram mencionadas: conselho comunitário de controle social, conselhos municipais de habitação e meio ambiente, maçonaria, associação de pequenos e micro empresários, conselho de usuários da Corsan, AEBA, conselho de hospital, Corede, educação popular, condomínio e fórum de desenvolvimento local integrado e sustentável.

**Tabela 19:** Outras associações / atividades que os entrevistados participam, além das que representam nos respectivos comitês gaúchos (2003)

Outras associações / atividades	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Organizações profissionais	33,5	31,5	35,8	45,5	24,4
Partidos políticos	32,4	30,2	38,1	21,2	31,7
Associações de proteção ambiental	28,6	27,8	30,6	30,3	24,4
Sindicatos	26,5	34,0	26,9	12,1	7,3
Clubes sociais	25,7	27,8	28,4	12,1	19,5
Atividades ligadas a escolas	18,6	20,4	15,7	21,2	19,5
Clubes esportivos	18,1	19,8	17,9	15,2	14,6
Clubes de serviço	16,2	16,7	17,9	9,1	14,6
Movimentos religiosos	14,9	13,0	14,9	24,2	14,6
Associações de bairro	13,5	9,9	20,1	3,0	14,6
Atividades artísticas e culturais	10,5	8,0	13,4	6,1	14,6
Organismos de caridade	9,5	9,3	9,0	12,1	9,8
Outros	17,0	14,2	20,1	18,2	17,1
NS/NR	0,3	-	0,7	-	-
Número total de entrevistados	370	162	134	33	41

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

As atividades que mais foram citadas por comitê foram as seguintes (Tabela 8, no anexo II):

- ✓ Organizações profissionais (Vacacaí Vacacaí – Mirim, Lago Guaíba, Ibicuí e Ijuí)
- ✓ Partidos políticos (Gravataí, Sinos, Caí, Turvo – Santa Rosa – Santo Cristo e Santa Maria)
- ✓ ONG's ambientalistas (Tramandaí, Apuaê – Inhandava e Ijuí)

- ✓ Sindicatos (Alto Jacuí e Apuaê – Inhandava)
- ✓ Clubes sociais (Baixo Jacuí e Pardo)
- ✓ Clubes esportivos (Taquari – Antas e Alto Jacuí)

Obs: No Comitê Camaquã, 4 atividades foram mais citadas, todas em 33% dos casos (organizações profissionais, partidos políticos, sindicatos e clubes sociais).

#### **V.III.2.6. A competência política subjetiva**

Um outro elemento associado ao civismo é a atitude relativa à competência política subjetiva, ou seja, o sentimento associado à capacidade de influenciar as ações do governo (Fuks, 2002). A questão formulada aos membros dos comitês foi um pouco mais específica, relativa ao poder de influenciar as decisões dos respectivos comitês, sendo que um percentual relativamente alto, de 73%, considerou seu poder de influência relevante (médio ou grande), e apenas 3% considerou não ter influência sobre as decisões dos respectivos comitês. Apesar de todos os grupos apresentarem altos percentuais, o grupo que considerou sua influência mais relevante foi o da população (82%), seguido pelos representantes de órgãos públicos (74%) e dos usuários (71%) (Tabela 20).



A comparação entre os resultados encontrados por Fuks (2002) e os resultados encontrados nesta pesquisa mostra semelhanças entre eles: 76% dos membros dos conselhos considerou seu poder de influência relevante, enquanto 1% respondeu não influenciar as decisões dos conselhos dos quais participavam.

**Tabela 20:** Percepção dos entrevistados, quanto ao seu poder de influenciar as decisões dos respectivos comitês gaúchos (2003)

Poder de influência	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Grande	14,0	9,5	17,9	17,9	16,1
Médio	59,1	61,4	64,2	56,4	39,3
Pequeno	21,4	25,9	15,2	20,5	23,2
Nulo	2,8	-	2,0	5,1	12,5
NS/NR	2,8	3,2	0,7	-	8,9
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Os membros da região hidrográfica do Uruguai consideraram maior o seu poder de influência (83%), apresentando percentuais referentes à influência relevante sempre maiores que 80%, à exceção do Apuaê – Inhandava (71%). Já na região do Litoral, os membros dos comitês consideraram menor o seu poder de influência (66%), o que pode ser explicado pelo jeito de fazer político clientelista característico da região (Profill, 2004). Em situação intermediária ficaram os membros dos comitês da região do

Guaíba (71%), apresentando percentuais que variaram desde 55% no Pardo até 81% no Alto e Baixo Jacuí (Tabela 9, no Anexo II).

### **V.III.2.7. O interesse pela política**

Fuks (2002) salienta que outro recurso individual importante a ser considerado é o envolvimento com a política. Por atividade político social, o IBGE identifica a participação em uma ou mais das seguintes atividades: greves, reuniões de grupos locais, trabalho voluntário para associações, manifestações de protestos ou abaixo assinados. Em pesquisa realizada em seis regiões metropolitanas, em 1996, observou-se que 18% do total de pessoas com 18 anos ou mais de idade participam de atividades político-sociais, sendo a forma predominante, a assinatura de listas e abaixo-assinados (IBGE, 2004).

O interesse pela política foi aqui avaliado, através da participação dos membros nas eleições de 2002, da avaliação de suas preferências partidárias e do hábito de ler noticiários em jornais, assisti-los na TV ou escutá-los no rádio.

Quando perguntados a respeito de sua participação nas eleições estaduais 2002 (Tabela 21), os membros dos comitês apresentaram um grau de ativismo político médio (61%), se comparado com os conselhos paranaenses estudados por Fuks: todas as formas de participação, à exceção da doação de dinheiro, contaram com a participação

de pelo menos 72% dos conselheiros. O ativismo político, no entanto, pode ser considerado alto, se comparado com o percentual encontrado pelo IBGE (2004) para a população em geral, referido no parágrafo anterior.

**Tabela 21:** Formas de participação dos entrevistados na eleição estadual de 2002, de acordo com os participantes dos comitês gaúchos (2003)

Formas de participação	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Defendeu candidato(s)	40,7	43,9	45,7	25,6	26,8
Compareceu a comício(s)	37,0	39,7	36,4	35,9	30,4
Não participou	34,9	31,2	33,1	46,2	44,6
Trabalhou gratuitamente	26,7	25,4	32,5	20,5	19,6
Usou broches ou similares	23,7	23,3	23,2	25,6	25,0
Colou cartazes e adesivos	16,6	14,8	20,5	17,9	10,7
Doou dinheiro	10,3	11,1	10,6	15,4	3,6
NS/NR	4,1	2,6	3,3	7,7	8,9
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Em relação à participação dos grupos, os representantes dos órgãos públicos foram os que menos participaram das eleições (46%), em relação aos representantes dos usuários e da população (66% e 64%, respectivamente). A forma de participação mais usada entre os grupos população e usuários foi a defesa de candidatos, em percentuais aproximados de 45%, e a do grupo órgãos públicos foi o comparecimento a comícios (36%), como mostra a tabela 21.

Entre os comitês, os que apareceram com menor participação de seus membros nas eleições foram o Ijuí (36%) e o Tramandaí (46%), reforçando a idéia da existência de uma cultura clientelista nesta região, como já comentado no item anterior; enquanto o comitê que apresentou o maior grau de ativismo político foi o Gravataí (83%) (Tabela 12, no Anexo II).

A ausência de preferência partidária foi dominante entre os membros dos comitês, com um percentual de 34%, além de 8% dos pesquisados que não responderam esta questão (Tabela 22). Esta dominância foi maior no grupo órgãos públicos (44%), em relação aos outros dois grupos (31%), da mesma forma que a não participação nas eleições estaduais, como já citado.

**Tabela 22:** Preferência partidária dos participantes dos comitês gaúchos (2003)

Preferência partidária	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Nenhum	33,8	31,2	31,1	43,6	42,9
PT	23,7	24,9	21,2	30,8	21,4
Outro	12,9	15,3	11,9	5,1	12,5
PMDB	8,3	9,5	8,6	2,6	7,1
PDT	4,1	3,7	5,3	2,6	3,6
PSDB	3,2	3,2	2,6	2,6	5,4
PFL	2,3	2,1	3,3	2,6	-
PSB	2,3	1,6	3,3	-	3,6
PTB	1,1	1,1	2,0	-	-
NS/NR	8,3	7,4	10,6	10,3	3,6
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Na pesquisa desenvolvida em 1996 em seis regiões metropolitanas (IBGE, 2004), apenas 20% das pessoas entrevistadas declararam simpatia por algum partido político, percentual bem menor que o encontrado para os comitês (58%). Suas preferências concentraram-se no Partido dos Trabalhadores (48%), ficando o restante distribuído nos demais partidos, destacando-se o PMDB, o PDT, o PFL e o PSDB.

Dos partidos indicados, o PT foi o mais citado, em 24% dos casos, sendo esta preferência mais acentuada no grupo órgãos públicos (31%). A segunda opção foi um outro partido, que não os indicados no questionário (13%, correspondendo a 56 casos): destes, o PP foi citado 16 vezes, o PV, uma vez e o PC do B, uma vez. Considerando o número de vezes que o PP foi citado em relação ao universo pesquisado, provavelmente subestimado, teríamos um percentual de 3,7%, superior ao citado para o PSDB. Os outros 6 partidos citados somaram 21% e foram os seguintes, por ordem de importância: PMDB, PDT, PSDB, PFL, PSB e PTB.

Fuks (2002) encontrou alguns resultados semelhantes: citou uma provável correlação significativa entre o grau de mobilização política e a preferência partidária dos conselhos estudados, verificando também um maior envolvimento com o PT (40%), seguido pela ausência de preferência partidária (18%).

A tabela 23 (adaptada da Tabela13 do Anexo II) mostra as preferências partidárias mais significativas em cada comitê.

**Tabela 23:** Preferência partidária por comitê (2003)

1ª opção	2ª opção	Comitês
Sem	PT	Sinos, Taq. – Antas, L. Guaíba, Pardo, Tramandaí e Ibicuí
PT	Sem	Gravataí e Caí
PT	Outro	Apuaê - Inhandava
Sem	PT / Outro	Vacacaí – Vacacaí Mirim
Sem	Outro	Camaquã
Outro	Sem	Santa Maria
Sem / PT	PMDB	Turvo – Sta Rosa – Sto Cristo
Sem	PMDB	Alto Jacuí e Ijuí
Sem	PDT	Baixo Jacuí

Considerando o percentual que participou das eleições estaduais (61%) e o que declarou ter preferência partidária (58%), podemos inferir que os membros dos comitês têm um interesse médio pela política, mas bem maior que o da população das regiões metropolitanas estudadas.

Santos (1998), estudando seis regiões metropolitanas no Brasil, observou que a principal fonte de informação sobre acontecimentos políticos é a televisão. Os jornais e as revistas, que supostamente trazem informações mais qualificadas, são mais utilizados por aqueles que tem mais anos de estudos, enquanto o rádio e os contatos pessoais são mais utilizados por aqueles que tem menos anos de estudos.

A quase totalidade dos membros de comitês lê noticiários no jornal freqüentemente ou sempre, em um percentual de 95%, enquanto apenas 4% raramente o faz (Tabela 24). Estes valores não se alteram significativamente, na análise dos diferentes

grupos que compõem os comitês ou dos comitês entre si (Tabela 14, no Anexo II). A tabela 25 mostra um comportamento semelhante em relação à assistência de noticiário na TV.

**Tabela 24:** Hábito dos participantes dos comitês gaúchos de ler noticiários no jornal (2003)

Hábito de ler jornal	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Raramente	4,1	4,8	2,6	2,6	7,1
Freqüentemente	30,8	28,0	33,1	33,3	32,1
Sempre	63,9	65,6	63,6	64,1	58,9
NS/NR	1,1	1,6	0,7	-	1,8
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

**Tabela 25:** Hábito de assistir noticiário na TV, de acordo com os participantes dos comitês gaúchos (2003)

Hábito de assistir noticiário na TV	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Raramente	2,8	1,1	4,0	5,1	3,6
Freqüentemente	42,5	43,9	40,4	53,8	35,7
Sempre	53,1	53,4	55,0	41,0	55,4
NS/NR	1,6	1,6	0,7	-	5,4
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

O hábito de escutar noticiário no rádio é o menos comum entre os membros dos comitês: 66% o fazem freqüentemente ou sempre, enquanto 33% somente o fazem raramente (Tabela 26). Entre os grupos que compõem os comitês, os representantes de órgãos públicos são os que menos exercem este costume, ou seja, 46% raramente escutam noticiário no rádio, bem como são os de maior nível de escolaridade. A variabilidade entre os comitês pode ser observada na tabela 16 do anexo II.

**Tabela 26:** Hábito de escutar noticiário no rádio, de acordo com os participantes dos comitês gaúchos (2003)

Hábito de escutar noticiário no rádio	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Raramente	33,3	31,2	32,5	46,2	33,9
Freqüentemente	40,5	43,4	41,7	30,8	33,9
Sempre	25,5	24,3	25,2	23,1	32,1
NS/NR	0,7	1,1	0,7	-	-
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

### V.III.3. A percepção sobre o processo de gestão das águas

#### V.III.3.1. Nível de participação e influência

Os indicadores utilizados para avaliar o nível de participação e influência foram a percepção dos membros sobre seu nível de participação nos respectivos comitês,



a participação em comissões e grupos de trabalho e a percepção destes membros sobre o nível de participação e influência das diferentes categorias.

A maioria dos membros dos comitês considera médio seu nível de participação (58%), enquanto 27% o considera forte e, apenas, 12% o considera fraco (Tabela 27). Somando-se as categorias médio e forte, observa-se que o grupo população é o que mais considera relevante sua participação (95%), da mesma forma como considerou maior sua capacidade de influenciar o comitê, seguido pelo grupo usuários (86%) e, por último, o grupo órgãos públicos (72%), reforçando, mais uma vez, o baixo nível de participação deste setor.

**Tabela 27:** Percepção dos entrevistados sobre seu nível de participação nos respectivos comitês de bacias gaúchas (2003)

Nível de participação	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Fraco	11,7	11,1	4,0	23,1	26,8
Médio	57,9	63,0	59,6	51,3	41,1
Forte	26,9	23,3	35,1	20,5	21,4
NS/NR	3,4	2,6	1,3	5,1	10,7
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Os comitês cujos membros consideraram seu nível de participação mais elevados foram os seguintes: Gravataí, Alto e Baixo Jacuí, Turvo – Sta Rosa – Sto Cristo e Santa Maria. Por outro lado, os membros dos comitês que consideraram seu nível de participação mais fraco foram os do Tramandaí, do Camaquã, do Lago Guaíba, do Sinos e do Ibicuí (Tabela 10, no Anexo II).

Considerando a participação em comissões ou grupos de trabalho, pode-se observar que aproximadamente metade dos membros dos comitês (51%) não participa destas atividades (Tabela 28). O grupo que mais participou foi o da população (53%), seguido pelo grupo órgãos públicos (44%) e, por último, o grupo usuários, com apenas 38% de seus membros.

**Tabela 28:** Participação dos entrevistados nas Câmaras Permanentes de Assessoramento (CPA) ou algum grupo de trabalho dos comitês de bacias gaúchas (2003)

Participação nas CPAs ou grupos de trabalho	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Sim	42,5	37,6	53,0	43,6	30,4
Não	51,0	56,6	41,1	51,3	58,9
NS/NR	6,4	5,8	6,0	5,1	10,7
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Nos comitês Caí, Taquari – Antas, Alto Jacuí e Ijuí, mais da metade de seus membros participam de atividades específicas, enquanto nos comitês Gravataí, dos Sinos e Lago Guaíba, há uma certa equivalência entre o número de membros que participam e que não participam destas atividades. Em todos os outros comitês, pelo menos mais da metade de seus membros não participam destas atividades de grupo (Tabela 11, no Anexo II).

Em relação ao nível de participação das diferentes categorias, na opinião dos membros dos comitês, as categorias que tem maior nível de participação, ou seja, foram citadas em mais de 20% dos casos, foram as seguintes (Tabela 29): abastecimento público, agrosilvopastoril, ONG's ambientalistas, universidades, esgotamento sanitário e drenagem urbana, associações técnico-científicas/classistas, órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento e indústria/agroindústria.

**Tabela 29:** Percepção dos entrevistados sobre as categorias que tem maior nível de participação nos respectivos comitês de bacias gaúchas (2003)

Categorias com maior nível de participação	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Abastecimento público	56,1	60,8	55,0	61,5	39,3
Agricultura / Pecuária / Silvicultura	43,2	45,5	44,4	46,2	30,4
Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos hídricos	31,5	27,0	33,8	43,6	32,1
Instituições de ensino / pesquisa	29,9	28,0	33,8	38,5	19,6
Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos	26,4	29,6	21,9	28,2	26,8
Associações técnico-científicas / classistas	25,5	20,1	29,1	28,2	32,1
Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento	23,7	25,4	20,5	28,2	23,2
Indústria / Agroindústria	21,8	23,3	19,9	17,9	25,0
Organizações sindicais	17,9	15,9	23,2	12,8	14,3
Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores	17,7	15,3	23,8	15,4	10,7
Câmaras legislativas municipais	14,5	11,6	17,9	10,3	17,9
Energia	12,0	13,8	9,3	15,4	10,7
Outros Órgãos públicos	9,7	6,9	11,3	12,8	12,5
Mineração / Navegação / Transporte hidroviário	7,6	9,5	7,9	2,6	3,6
Pesca / Aquicultura	6,9	4,8	9,3	2,6	10,7
Recreação / Turismo / Lazer / Esporte	5,7	5,3	6,6	2,6	7,1
NS/NR	11,0	9,0	11,3	12,8	16,1
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Considerando as categorias mais citadas por grupo (maior que 30%), temos a seguinte situação: para os usuários, as categorias mais participativas são abastecimento público e agrosilvopastoril; para os grupos população e órgãos públicos,

além destas, também são consideradas mais participativas as categorias universidades e esgotamento sanitário / drenagem urbana.

ONG's ambientalistas foram as mais citadas como de maior nível de participação nos comitês Gravataí e Tramandaí; universidades foram as mais citadas nos comitês Pardo e Ijuí, neste, juntamente com o setor energético; o abastecimento público apareceu como categoria mais citada em 6 comitês (Sinos, Caí, Taquari-Antas, Lago Guaíba, Apuaê-Inhandava e Turvo-Sta Rosa-Sto Cristo); e a categoria agrosilvopastoril foi a mais citada em outros 6 comitês (Alto e Baixo Jacuí, Vacacaí-Vacacaí Mirim, Camaquã, Ibicuí e Santa Maria (Tabela 24, no Anexo II). Chama atenção o alto percentual citado para a categoria energia elétrica no Ijuí (91%), considerada como uma categoria de pouca participação, citada em apenas 12% do todo o universo amostrado.

Considerando as reuniões que aconteceram durante o processo de enquadramento do Rio dos Sinos e os questionários aplicados neste processo, aproximadamente 60% dos participantes estiveram ligados à categoria técnico-científico, sendo a grande maioria representada por professores de segundo grau. Este fato pode ser explicado pela existência da Rede Regional de Educação Ambiental, que apresenta forte capilaridade regional. As outras categorias que tiveram maior participação foram abastecimento/drenagem urbana, representada pelos órgãos de abastecimento público e pelos executivos municipais, institutos de ensino superior, setor industrial e agrícola. Estas 5 categorias representaram 94% dos participantes das reuniões de votação. A representação das categorias ONG's, geração de energia elétrica, legislativo e lazer foi

pouco significativa e as categorias navegação e mineração não participaram do processo (Haase, Silva & Cobalchini, 2001; Haase & Silva, 2003).

Já as categorias mais citadas como tendo um baixo nível de participação, que apresentaram percentuais maiores que 20%, foram as seguintes (Tabela 30): câmaras legislativas municipais, pesca / aqüicultura, recreação / turismo / lazer e esporte, outros órgãos públicos que não os licenciadores e mineração / navegação e transporte hidroviário. Considerando a opinião dos diferentes grupos, as categorias mais citadas (percentual maior que 30%) pelos usuários como menos participativas são o legislativo e o setor pesqueiro; para o grupo população foram consideradas menos participativas as categorias legislativo e a ligada ao turismo; e as mais citadas pelos órgãos públicos foram, além destas duas últimas, os outros órgãos públicos não licenciadores.

A análise do nível de participação das diferentes categorias, reforça a idéia da necessidade de separação dos técnicos do Estado em dois grupos, os ligados diretamente à questão hídrica e aqueles vinculados a outras secretarias, como já comentado no item V.I.4.

**Tabela 30:** Percepção dos entrevistados sobre as categorias que têm menor nível de participação nos respectivos comitês de bacias gaúchas (2003)

Categorias com menor nível de participação	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Câmaras legislativas municipais	32,6	32,8	34,4	38,5	23,2
Pesca / Aqüicultura	28,0	30,7	29,1	17,9	23,2
Recreação / Turismo / Lazer / Esporte	27,8	24,9	32,5	30,8	23,2
Outros Órgãos públicos	24,1	24,3	21,9	33,3	23,2
Mineração / Navegação / Transporte hidroviário	23,9	26,5	21,9	25,6	19,6
Energia	16,3	15,9	19,2	7,7	16,1
Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores	14,5	14,8	13,9	15,4	14,3
Indústria / Agroindústria	12,2	12,7	11,9	10,3	12,5
Organizações sindicais	12,2	14,8	7,3	7,7	19,6
Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento	11,5	13,2	9,3	7,7	14,3
Agricultura / Pecuária / Silvicultura	8,7	6,9	8,6	15,4	10,7
Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos	6,2	4,2	8,6	7,7	5,4
Associações técnico-científicas / classistas	6,0	6,9	6,6	5,1	1,8
Instituições de ensino / pesquisa	6,0	6,3	5,3	10,3	3,6
Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos hídricos	4,8	4,2	6,6	5,1	1,8
Abastecimento público	2,8	3,2	2,6	-	3,6
NS/NR	17,7	12,7	21,2	23,1	21,4
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

A categoria legislativo municipal foi a mais citada como tendo um menor nível de participação em 6 comitês (Sinos, Caí, Vacacaí – Vacacaí Mirim, Baixo Jacuí, Tramandaí, Apuaê – Inhandava e Turvo – Sta Rosa – Sto Cristo); o setor pesqueiro, em 4 comitês (Gravataí, Camaquã, Apuaê – Inhandava e Santa Maria); a categoria ligada ao

lazer e turismo, em outros 4 comitês (Taquari – Antas, Pardo, Ibicuí e Ijuí); os órgãos públicos não licenciadores no Lago Guaíba; a categoria mineração / navegação no Alto Jacuí; e as organizações comunitárias no Ijuí (Tabela 25, no Anexo II).

As categorias consideradas mais influentes nos processos decisórios dos comitês são, por ordem de importância: abastecimento público, agrosilvopastoril, esgotamento sanitário / drenagem urbana, universidades, ONG's ambientalistas, órgãos públicos que exercem atividades de licenciamento, associações técnico-científicas e indústria, incluindo categorias dos três grupos que compõem os comitês. Nestes grupos, a categoria abastecimento público sempre foi a mais citada, seguida da agrosilvopastoril, pelos usuários e população, e das universidades, no caso do grupo órgãos públicos. Já as categorias menos citadas foram a pesca, recreação e turismo, mineração e navegação, do grupo usuários, e outros órgãos públicos que não os licenciadores e sindicatos, do grupo população. Consideradas com poder de influência intermediário foram citadas as categorias energia elétrica, legislativo municipal e organizações comunitárias, incluindo uma categoria de usuário e duas da população. Aparentemente há um equilíbrio no poder de influência dos três grupos que compõem os comitês. Em todos os comitês, a maioria de seus membros considerou médio o seu poder de influência sobre as decisões dos comitês (Tabela 31).



**Tabela 31:** Percepção dos entrevistados sobre as categorias que têm maior influência nos processos decisórios dos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003).

Categorias com maior influência nos processos decisórios	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Abastecimento público	53,8	60,3	48,3	59,0	42,9
Agricultura / Pecuária / Silvicultura	41,6	41,3	45,0	38,5	35,7
Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos	32,2	33,9	29,8	28,2	35,7
Instituições de ensino / pesquisa	30,1	27,0	31,8	41,0	28,6
Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos hídricos	28,7	28,0	25,8	33,3	35,7
Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento	28,5	28,0	27,2	30,8	32,1
Associações técnico-científicas / classistas	21,1	21,2	20,5	28,2	17,9
Indústria / Agroindústria	20,0	21,7	18,5	15,4	21,4
Energia	13,1	11,1	14,6	23,1	8,9
Câmaras legislativas municipais	11,5	9,5	12,6	12,8	14,3
Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores	11,3	8,5	13,2	15,4	12,5
Organizações sindicais	9,9	7,4	14,6	5,1	8,9
Outros Órgãos públicos	8,0	5,3	10,6	7,7	10,7
Mineração / Navegação / Transporte hidroviário	6,9	5,8	8,6	2,6	8,9
Recreação / Turismo / Lazer / Esporte	6,7	4,8	8,6	-	12,5
Pesca / Aqüicultura	5,3	3,2	5,3	2,6	14,3
NS/NR	12,4	10,6	15,2	12,8	10,7
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

A categoria abastecimento público foi a mais citada como de maior influência nas decisões de 7 comitês (Gravataí, Sinos, Caí, Taquari–Antas, Lago Guaíba, Apuaê–Inhandava e Turvo). Em todos os outros comitês, à exceção do Baixo Jacuí, esta

categoria assumiu o segundo lugar em importância. Em cinco comitês (Alto Jacuí, Vacacaí – Vacacaí Mirim, Camaquã, Ibicuí e Santa Maria) a categoria mais citada como influente foi a agrosilvopastoril, destacando-se, em todas estas bacias, o cultivo do arroz irrigado. As universidades apareceram como categoria mais influente nos Comitês Baixo Jacuí, Pardo e Ijuí, além de aparecerem em segundo lugar em outros quatro comitês. No Comitê Tramandaí, a categoria considerada mais influente foi a dos órgãos públicos relacionados ao licenciamento, que também aparecem como uma das três mais influentes em outros cinco comitês. A categoria energia elétrica, que aparece com medianamente influente em todos os outros comitês, no Ijuí, aparece como a mais influente, juntamente com as universidades (Tabela 23, no Anexo II).

Parece haver uma correlação positiva entre o nível de participação e o poder de influenciar os processos decisórios dos comitês: as categorias consideradas mais participativas também foram consideradas as de maior poder de influência e vice-versa.

### **V.III.3.2. Aspectos relativos à representação e representatividade**

Quanto à representatividade dos conselheiros governamentais, os estudos de casos desenvolvidos por Tatagiba (2002) permitem afirmar a existência de um vínculo muito frágil entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem. Os conselheiros tendem a defender suas próprias opiniões e não as propostas e

posicionamentos resultantes da discussão com as agências estatais envolvidas. As posições dos governos nem sempre chegam aos conselhos, assim como as discussões nos conselhos costumam não ser acompanhadas pelas agências estatais. Muitas vezes isto decorre da pouca importância que o Estado confere à sua participação nos conselhos, não mandando representantes ou mandando pessoas não preparadas para a discussão e com pouco poder de decisão. Esta política de esvaziamento dos conselhos tem se refletido nos altos índices de ausência dos conselheiros governamentais e da grande rotatividade destes. Isso produz um enfraquecimento dos conselhos que, apesar das prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas questões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais.

No campo das representações não-governamentais também foi possível constatar, partindo da análise comparada das experiências, a fragilidade do vínculo entre os conselheiros e suas entidades. Esse distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, para além dos efeitos negativos registrados, traz ainda como consequência perversa a baixa visibilidade social dos conselhos, sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade. Buscando reverter esta situação e fortalecer os elos de ligação com o público fora dos conselhos, criando redes de solidariedade e mobilização social em torno de temas específicos, alguns conselhos vêm investindo em diferentes estratégias de comunicação. Outra estratégia usada pelos conselhos como

forma de romper seu isolamento político é o investimento nas conferências nacionais, estaduais e municipais (Tatagiba, 2002).

Araújo (2001), ao estudar os conselhos municipais de saúde, também ressalta a importância da avaliação de aspectos relativos à representação e representatividade. Muitas vezes, os representantes são indicados, mas suas entidades não discutem o que deve ser feito, não têm prioridades, nem políticas definidas e tampouco cobram retorno daquilo que o representante faz nos conselhos. O representante torna-se, então, representante de si próprio.

Os indicadores aqui utilizados para avaliação dos aspectos relativos à representação e representatividade foram os seguintes: percepção dos entrevistados, quanto ao sentimento de autorização para adotarem determinadas posturas nos respectivos comitês em nome das entidades que representam; frequência de realização de reuniões para discussão de assuntos relativos ao comitê nas entidades que representam; e frequência de reuniões entre os entrevistados e outras instituições da mesma categoria que representam nos respectivos comitês.

Considerando a postura dos membros em relação às entidades que representam, a maioria dos representantes (52%) sempre se sente autorizado a adotar uma determinada postura em nome de sua entidade, mas percentuais significativos vincularam à ocorrência de discussão anterior (17%) ou condicionaram aos assuntos menos polêmicos (17%) (Tabela 32).

**Tabela 32:** Percepção dos entrevistados, quanto ao sentimento de autorização para adotar determinadas posturas nos respectivos comitês de bacias gaúchos, em nome das entidades que representam (2003).

Sentimento de autorização para adotar determinadas posturas em nome da entidade que representa no comitê	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Sim, sempre	52,0	51,3	65,6	41,0	25,0
Sim, se já ocorreu uma discussão e foi definida uma posição	17,0	21,7	13,9	17,9	8,9
Sim, exceto quando o assunto é polêmico	16,8	19,0	14,6	20,5	12,5
Raramente	6,0	5,8	2,6	10,3	12,5
Nunca	2,5	-	1,3	5,1	12,5
NS/NR	5,7	2,1	2,0	5,1	28,6
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

O grupo que se sente menos autorizado a adotar determinadas posturas em nome da entidade que representa é o dos órgãos governamentais, onde 15% responderam que raramente ou nunca têm este sentimento, comparado com percentuais de 6% e 4%, relativos aos grupos usuários e população, respectivamente. Entre os comitês, este percentual variou desde 0% no Comitê Ibicuí até 15% no Comitesinos (Tabela 19, no Anexo II).

Em relação à frequência de reuniões realizadas nas respectivas entidades que representam nos comitês, a maioria dos representantes (58%) reúne-se com frequência ou sempre nas suas instituições para discutir assuntos relativos aos comitês (Tabela 33). Este percentual é bem menor no grupo órgãos públicos (44%), em relação

aos grupos usuários e população (64%). Em quase todos os comitês, a maioria de seus membros reúne-se com freqüência ou sempre nas suas instituições, à exceção dos comitês Caí, Camaquã, Apuaê – Inhandava, Turvo – Sta Rosa – Sto Cristo e Ijuí, onde a maioria raramente o faz (Tabela 20, no Anexo II).

**Tabela 33:** Freqüência com que os entrevistados se reúnem nas entidades que representam nos respectivos comitês gaúchos para discutir assuntos relativos aos comitês que participam (2003)

Freqüência das reuniões dos entrevistados nas suas instituições para discutir sobre os respectivos comitês de bacias	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Raramente	38,4	36,0	35,8	53,8	42,9
Freqüentemente	46,7	50,3	53,0	33,3	26,8
Sempre	11,7	13,2	10,6	10,3	10,7
NS/NR	3,2	0,5	0,7	2,6	19,6
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Já o percentual de membros dos comitês que se reúnem freqüentemente ou sempre com outras instituições da mesma categoria é bem menor (38%), como mostra a tabela 34. O grupo que o faz mais raramente é o dos órgãos públicos (64%), da mesma forma como no caso anterior, seguido pelos grupos usuário (60%) e população (56%).

**Tabela 34:** Freqüência das reuniões entre os entrevistados e outras instituições da mesma categoria que representam nos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003)

Freqüência das reuniões dos representantes com outras instituições da mesma categoria	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Raramente	56,6	59,8	55,6	64,1	42,9
Freqüentemente	36,1	37,0	38,4	33,3	28,6
Sempre	2,3	1,6	2,6	-	5,4
NS/NR	5,1	1,6	3,3	2,6	23,2
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

A tabela 35 mostra um resumo dos três indicadores utilizados para avaliar a questão da representação e representatividade nos comitês gaúchos, bem como dentro dos grupos que os compõem.

**Tabela 35:** Resumo dos indicadores utilizados para avaliação de aspectos relativos à representação e representatividade nos comitês gaúchos (%)

Grupos que compõem os comitês	Usuários	População	Órgãos Públicos	Total
Membros que raramente ou nunca sentem-se autorizados, em nome das entidades que representam (%)	6	4	15	8
Membros que freqüentemente ou sempre se reúnem na sua entidade (%)	63	64	44	58
Membros que freqüentemente ou sempre se reúnem com outras entidades da mesma categoria (%)	39	41	33	38

Muito embora problemas sobre representação e representatividade recorrentemente apareçam nos eventos sobre o assunto, nas entrevistas realizadas e nos comentários dos questionários, os resultados obtidos foram um pouco surpreendentes: o percentual dos membros dos grupos usuários e população que raramente ou nunca se sentem autorizados a adotar determinada postura em nome das entidades que representam é bastante baixo; enquanto a freqüência com que estes membros reúnem-se, tanto na sua instituição, como com outras instituições da mesma categoria, mostrou-se mais elevado que o esperado. Já os resultados relativos aos órgãos públicos estiveram mais de acordo com o esperado: este grupo ressalta-se como o menos autorizado a



adotar posturas pela sua instituição e o que exerce menos a prática da representatividade, em termos de frequência de reuniões.

### **V.III.3.3. Aspectos relativos à informação e capacitação**

Há um reconhecimento quase unânime da falta de capacidade dos conselheiros, tanto governamentais como não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos, atingindo de forma diferenciada os vários atores que participam destes colegiados. Esse reconhecimento caminha junto com a defesa de programas de capacitação e com o debate sobre o conteúdo destes programas. Tataçiba (2002) cita a falta de capacitação como uma das principais dificuldades para o exercício da função de conselheiro.

É importante o conhecimento dos tipos e fontes de informações disponíveis utilizadas pelos membros dos comitês e se existem diferenças na disponibilidade para os grupos que os compõem. Todas as fontes de informações sobre a água citadas no questionário são utilizadas por, pelo menos 38% dos membros dos comitês de bacias, na seguinte ordem de importância (Tabela 36): meios de comunicação, divulgação pelo comitê, internet, estudos técnicos e científicos, revistas especializadas e observações pessoais. Esta ordem é basicamente mantida nos grupos usuário e população, enquanto o grupo órgãos públicos apresenta maior homogeneidade na busca de informações entre

as diferentes fontes. Ressalta-se a importância da divulgação de informação sobre a água pelos comitês, aparecendo como uma das duas opções mais citadas em 12 dos 16 comitês existentes (Tabela 17, no Anexo II).

**Tabelas 36:** Formas de obtenção de informações sobre a água, por parte dos participantes dos comitês de bacias gaúchas (2003).

Formas de obtenção de informações sobre a água	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Meios de comunicação (jornais, rádio, TV)	72,9	73,0	73,5	69,2	73,2
Material divulgado pelo Comitê	63,9	69,3	66,2	69,2	35,7
Internet	54,5	51,9	57,6	69,2	44,6
Estudos técnicos e científicos	50,6	41,8	55,0	69,2	55,4
Revistas especializadas	49,4	45,5	52,3	53,8	51,8
Observações pessoais	37,7	37,0	37,7	56,4	26,8
NS/NR	0,5	0,5	-	2,6	-
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Apenas 11% dos membros dos comitês consideram que não recebem as informações necessárias para o gerenciamento das águas, enquanto 37% consideram as informações como suficientes e 51% acham que as informações recebidas ainda não são suficientes para a gestão deste recurso (Tabela 37). Novamente, o comportamento dos grupos usuários e população são semelhantes entre si, seguindo o padrão descrito acima, enquanto o grupo órgãos públicos diferencia-se pelo maior percentual que acredita ter as informações necessárias ao gerenciamento (49%).

Somente nos dois comitês mais antigos (Gravataí e Sinos), o maior percentual de seus membros considerou receber as informações necessárias à gestão (Tabela 18, no Anexo II). Estas bacias hidrográficas encontram-se em áreas de alta densidade populacional e industrial, são as mais poluídas do Estado e também as mais estudadas. Em todos os outros comitês, o maior percentual refere-se à categoria “mais ou menos”. Por outro lado, o Comitê Baixo Jacuí foi o que apresentou o maior percentual de membros que consideraram não receber as informações necessárias à gestão (26%).

**Tabela 37:** Percepção dos participantes dos comitês de bacias gaúchas sobre a suficiência das informações recebidas, para o gerenciamento das águas (2003).

Suficiência das informações recebidas para o gerenciamento das águas	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Sim	36,6	35,4	36,4	48,7	32,1
Mais ou menos	50,8	54,5	53,0	38,5	41,1
Não	11,3	9,0	9,3	12,8	23,2
NS/NR	1,4	1,1	1,3	-	3,6
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Da mesma forma como no item anterior, os resultados encontrados foram um pouco surpreendentes: apesar do tema informação e capacitação aparecer recorrentemente nos eventos sobre o assunto e entre os entrevistados, um percentual relativamente elevado considera ter as informações suficientes para a gestão das águas (38%), enquanto apenas 11% consideram não tê-las suficientemente.

#### **V.III.3.4. Objetivos das reuniões dos comitês**

Na opinião dos representantes pesquisados, as reuniões dos comitês servem principalmente para socialização de informações, discussão dos instrumentos de gestão, compartilhamento de experiências, negociação de problemas e conflitos e apresentações de especialistas, nesta ordem de importância (Tabela 38). Enquanto para os usuários o motivo mais importante é a discussão dos instrumentos de gestão, para os grupos população e órgãos públicos, é a socialização de informações. Todas as opções que constaram no questionário foram citadas por, pelo menos, 40% dos membros dos comitês, sendo a opção menos citada, a aprovação de instrumentos de gestão.

**Tabela 38:** Percepção dos entrevistados, quanto aos objetivos das reuniões dos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003).

Objetivos das reuniões dos comitês de bacias	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Socializar informações	64,6	55,0	74,8	79,5	58,9
Discutir instrumentos de gestão	63,2	61,9	71,5	61,5	46,4
Compartilhar experiências	59,1	55,0	66,2	61,5	51,8
Negociar problemas e conflitos	50,3	46,0	54,3	53,8	51,8
Ouvir apresentações de especialistas	50,3	41,8	62,3	59,0	41,1
Propor projetos	45,1	43,4	47,7	56,4	35,7
Imaginar estratégias para resolver problemas e conflitos	44,6	40,2	46,4	51,3	50,0
Decidir sobre projetos	41,6	40,2	47,0	43,6	30,4
Aprovar instrumentos de gestão	40,5	41,8	45,0	35,9	26,8
Outros	1,4	2,1	0,7	2,6	-
NS/NR	2,8	2,6	2,0	-	7,1
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Foram citados, ainda, como outros objetivos a serem atingidos nas reuniões dos comitês: a unificação da filosofia sobre recursos hídricos; a capacitação dos membros dos comitês; a inserção da variável ambiental; a promoção da conscientização e da educação ambiental; a gestão compartilhada e os Planos de Bacias.

Estes resultados mostram uma ênfase em assuntos mais ligados à capacitação dos membros do que à gestão propriamente dita: dos cinco objetivos das reuniões dos comitês mais citados, apenas um, a negociação de problemas e conflitos, está mais diretamente ligado a questões práticas sobre a gestão das águas.

### **V.III.3.5. Principais ações e decisões**

Na opinião dos pesquisados, a principal ação desenvolvida nos comitês está relacionada aos Planos de Bacias, que foi a prioridade adotada pelo governo passado a assumida pelo governo atual (Tabela 39). Entre as proposições apresentadas na Carta do III Encontro Estadual de Comitês (Porto Alegre, 2004) à coordenação do sistema, encontra-se a priorização da aplicação dos recursos do FRH na elaboração dos planos de bacias e do plano estadual. Este fato pode traduzir uma maior influência do Estado sobre a definição das agendas dos comitês. Por outro lado, também pode significar a aceitação, por parte dos usuários e da população, das diretrizes definidas pelo governo, o que pode representar um facilitador para a implementação da política das águas gaúchas.

**Tabela 39:** Percepção dos participantes sobre as principais decisões/ações dos respectivos comitês de bacias gaúchos (2003).

Principais decisões / ações dos comitês de bacias	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Plano de Bacia	58,9	62,4	57,0	66,7	46,4
Conflitos de uso da água	40,9	41,3	41,1	48,7	33,9
Manutenção e operação do Comitê	38,2	41,3	40,4	38,5	21,4
Educação ambiental	32,6	32,3	34,4	23,1	35,7
Enquadramento	27,1	30,2	21,2	41,0	23,2
Participação em programas/projetos	19,8	19,6	25,8	5,1	14,3
Licenciamento ambiental	19,3	18,5	19,2	17,9	23,2
Mobilização dos atores	18,6	20,1	19,2	23,1	8,9
Outorga	17,7	19,0	17,2	17,9	14,3
Monitoramento da água	17,0	16,4	15,9	15,4	23,2
Cobrança	15,2	18,0	14,6	12,8	8,9
Agência	11,0	12,7	11,9	7,7	5,4
Assessoria ambiental aos municípios da bacia	10,3	10,1	10,6	7,7	12,5
Financiamento de intervenções	6,0	5,3	7,3	7,7	3,6
Outros	0,9	2,1	-	-	-
NS/NR	6,9	4,2	9,3	7,7	8,9
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

Para os grupos usuários e população, as outras principais ações foram relativas à manutenção e operação dos comitês e à resolução de conflitos de uso da água, enquanto para o grupo órgãos públicos foi esta última e o enquadramento. A educação ambiental, apesar de não constar como atribuição legal dos comitês, também foi considerada importante, principalmente pelos usuários e população. Das ações mencionadas no questionário, foram considerados menos importantes a assessoria

ambiental aos municípios da bacia e o financiamento de intervenções. A implantação da Agência também não foi considerada muito importante, apesar deste assunto ter sido exaustivamente citado e discutido no III Encontro Estadual de Comitês. Está claro que o governo atual não tem intenção nem condições de implantar agência(s) em curto prazo, mostrando, mais uma vez, o maior poder de influência do Estado sobre a definição das agendas dos comitês.

O desenvolvimento de planos de bacias apareceu como principal ação em 12 dos 16 comitês pesquisados e, nos outros quatro, apareceu como segunda ação mais importante (Tabela 26 do Anexo II). Nos Comitês Gravataí e Tramandaí a resolução de conflitos de uso da água foi considerada a ação mais importante, também aparecendo em outros seis comitês, em segundo lugar. Já a educação ambiental foi considerada a ação mais importante em 4 comitês (Sinos, Alto Jacuí, Turvo – Sta Rosa – Sto Cristo e Pardo) e esteve entre as três mais importantes em outros três comitês.

Outras ações e decisões que não estavam explícitas no questionário também foram citadas: a definição do termo de referência para contratação do Plano de Bacia, no Vacacaí Vacacaí – Mirim, e a definição do enquadramento das águas, no Lago Guaíba.



### **V.III.3.6. Principais problemas enfrentados**

Haase (2002), estudando o Comitesinos, identificou os problemas que impedem que este comitê tenha uma atuação mais eficiente: problemas relativos à representatividade, nem o representante representa de fato seus representados, como não tem força junto à entidade que representa; a participação dos órgãos governamentais precisa ser intensificada; os membros do comitê devem ser melhor capacitados; falta cadastro de usuários; a outorga e a cobrança precisam ser implantadas; a Agência precisa ser implantada; o governo estadual deve ajudar financeiramente o comitê, enquanto não é realizada a cobrança; e a dicotomia saber técnico e saber local, sendo necessária uma “tradução” mais adequada dos assuntos técnicos, principalmente para o setor agrícola.

Na opinião dos membros dos comitês gaúchos, os principais problemas enfrentados pelos comitês são os seguintes, por ordem de importância: falta de recursos financeiros, baixo nível de mobilização social da sociedade, agência ainda não implantada e pouca participação do setor governamental (Tabela 40). Para o grupo órgãos públicos, o principal problema é a baixa mobilização da sociedade, enquanto para os usuários e para a população é considerada a falta de recursos financeiros. Dos problemas listados no questionário, os que foram considerados menos importantes foram a dificuldade de transmissão da informação técnica e a pouca representatividade dos membros em

relação à instituição que representam nos comitês, apesar destes problemas terem aparecido em depoimentos isolados.

**Tabela 40:** Percepção dos participantes sobre os principais problemas enfrentados pelos respectivos comitês de bacias gaúchas (2003).

Principais problemas dos comitês de bacias	Total (%)	Grupo (%)			
		Usuário	População	Órgãos públicos	Outros
Faltam recursos financeiros	56,6	60,8	58,3	56,4	37,5
Baixo nível de mobilização da sociedade	52,0	47,6	55,0	61,5	51,8
Agência de Bacia não implantada	39,3	39,7	37,7	53,8	32,1
Pouca participação do setor governamental	35,9	38,1	31,8	33,3	41,1
Faltam recursos humanos	17,2	15,9	15,2	25,6	21,4
Conhecimento técnico insuficiente	16,3	15,3	15,9	28,2	12,5
Outorga não implantada	14,7	14,8	16,6	12,8	10,7
Falta capacitação aos membros do comitê	12,9	9,5	13,9	23,1	14,3
Cobrança não implantada	12,0	11,1	13,2	12,8	10,7
Pouca representatividade dos membros dos comitês	11,7	10,6	9,3	25,6	12,5
Dificuldades na transmissão da informação por parte dos técnicos	7,4	6,3	7,3	7,7	10,7
Outros	1,8	2,6	1,3	2,6	-
NS/NR	7,8	5,8	7,9	7,7	14,3
Número total de entrevistados	435	189	151	39	56

Obs: NS/NR = não sabe ou não respondeu

A falta de recursos financeiros foi considerado o principal problema em dez comitês e, nos outros seis, este problema ficou entre os três principais; a baixa mobilização da sociedade foi considerada o problema principal em quatro comitês (Vacacaí – Vacacaí Mirim, Tramandaí, Ibicuí e Ijuí) e um dos principais problemas nos outros doze comitês; enquanto a não implantação de agências foi considerada como principal problema nos comitês Gravataí e Taquari – Antas (Tabela 27 do Anexo II).

#### **V.III.3.7. Comentários mencionados pelos entrevistados**

Os comentários mencionados pelos entrevistados no final dos questionários foram agrupados por assunto, observando sua importância relativa, através do número de vezes que cada assunto foi citado (Tabela 41).

**Tabela 41:** Comentários realizados pelos participantes dos comitês de bacias gaúchos nos questionários aplicados (2003)

Assuntos	Nº de comentários	Importância relativa (%)
1. Metodologia inadequada das reuniões	13	18,3
2. Falta participação mais efetiva das entidades	10	14,1
3. Baixa visibilidade junto à sociedade local	9	12,7
4. Instrumentos de planejamento não implantados	7	10,0
5. Problemas relativos aos aspectos institucionais	6	8,5
6. Morosidade do processo	5	7,0
7. Informação e capacitação inadequadas	5	7,0
8. Poder de decisão dos comitês insuficiente	5	7,0
9. Inexistência de ações concretas sobre a poluição	4	5,6
10. Problemas relativos à representação	2	2,8
11. Importância para as gerações futuras	2	2,8
12. Exigência legal dificulta o desenvolvimento	1	1,4
13. Recursos financeiros insuficientes	1	1,4
14. Distâncias dificultam a participação	1	1,4
Total	71	100,0

O assunto mais citado refere-se à metodologia inadequada utilizada nas reuniões dos comitês. Foram utilizadas as seguintes expressões para definir estas reuniões: “não são produtivas”, “discute-se muito e decide-se pouco”, “muita teoria e pouca prática”, “falam muito e agem pouco”, “falta objetividade” e “não resultam em ações concretas”.

Em relação à participação das entidades, o comentário que mais apareceu refere-se a pouca participação dos executivos municipais. A necessidade de assegurar maior representação dos municípios nos comitês já havia sido ressaltada entre as conclusões da Primeira Reunião Nacional de Conselhos de Bacias, realizada na Cidade do México, em 2000. Nos comitês de bacias gaúchas, inicialmente, os executivos municipais não ocupavam nenhuma categoria específica, distribuindo-se entre as categorias abastecimento público, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, drenagem urbana e lazer e turismo. Posteriormente, em meados de 2003, houve uma redefinição destas categorias, tendo sido incluídas duas novas: uma categoria especial de gestão urbana e ambiental municipal e outra de comunicação.

Outros comentários a respeito da participação estiveram relacionados à falta de “engajamento” das entidades, à pouca participação do governo estadual e dos legislativos municipais e estadual, ao equilíbrio participativo entre as diferentes categorias no Lago Guaíba, e à predominância de “arrozeiros” em relação à sociedade e outros grupos econômicos, no Comitê Ibicuí.

O terceiro assunto mais comentado foi a baixa visibilidade e credibilidade dos comitês junto às sociedades locais, reforçando a deficiência dos processos de comunicação adotados. Neste sentido, a redefinição das categorias, incluindo uma específica para comunicação parece ter sido uma decisão acertada.

Em relação aos instrumentos de planejamento, foi comentada a não existência ou não implantação do enquadramento das águas e dos Planos de Bacias. Também foi criticado que os estudos realizados são, muitas vezes, repetitivos e superficiais, não sendo usados para realizar intervenções nas bacias, nem para promover o desenvolvimento regional.

O problema relativo aos aspectos institucionais foi o quinto assunto mais comentado, estando relacionado aos seguintes aspectos: há uma certa “confusão” entre as competências das agências governamentais; os comitês são freqüentemente confundidos com ONG’s, gerando uma “crise de identidade”; a inexistência da agência dificulta o processo; e falta um maior “entrosamento” entre os comitês.

Outro assunto bastante comentado foi a morosidade do processo, relacionada tanto aos aspectos institucionais (inexistência de agência e estrutura do DRH insuficiente), como aos aspectos legais (falta de regulamentação da lei) e à não implantação dos instrumentos de gestão (outorga e cobrança). Esta morosidade conduziria à desmobilização da sociedade.

O sétimo assunto comentado, referente à informação e à qualificação, aborda a falta de um maior aporte de informação aos comitês, bem como a falta de nivelamento entre o conhecimento de seus membros. Outro aspecto mencionado foi o entrave no fluxo entre o “saber técnico” e o “saber local”, como um dificultador para a qualificação dos membros dos comitês.

Em relação ao poder de decisão dos comitês, este foi considerado insuficiente. De acordo com o depoimento de um representante do legislativo municipal da bacia do Vacacaí Vacacaí – Mirim, “parece faltar autonomia do Estado, para que o comitê possa resolver os problemas de sua própria bacia”. Segundo outros depoimentos, “o comitê não exerce seu papel político”, de uma ONG do Taquari – Antas, e “o comitê tem tido um caráter mais informativo, que deliberativo”, de um representante do Camaquã.

Alguns comentários estiveram relacionados à inexistência de ações concretas sobre a poluição da bacia, considerada como atribuição importante dos comitês. Segundo o depoimento de um representante do Lago Guaíba, “o comitê deveria encaminhar questões de denúncias do tipo: aterramento de nascentes, obstrução de vazão, danos recorrentes da ocupação antrópica, etc, etc”, o que confirma a confusão existente entre comitê e ONG ambientalista.

O problema relativo à representação foi o décimo citado. Segundo o depoimento de um representante da mineração do Taquari – Antas, “os comitês devem insistentemente lembrar aos participantes qual é o seu papel na representação do setor ou entidade que representa, que levem e discutam junto aos seus o que é discutido no comitê e tragam a opinião do setor”. Outro comentário foi que o nível de participação depende mais do perfil do participante, do que da entidade que representa.

O décimo primeiro assunto comentado diferencia-se dos demais, por ser o único que não se trata de uma crítica ao sistema, referindo-se à importância dos comitês para as gerações futuras.

O próximo assunto comentado não está bem inserido na gestão de recursos hídricos e, de certa forma, contrapõe-se ao nono assunto já citado, referindo-se ao fato das exigências legais dificultarem o desenvolvimento. Um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais da bacia do Caí reclama do radicalismo da proibição do corte de árvores nativas, como a araucária.

Os últimos dois comentários referem-se à necessidade de aumentar os recursos financeiros para os comitês e à dificuldade de participar nas reuniões dos comitês, por parte das ONG's, em função das grandes distâncias a serem percorridas.

#### **V.III.4. Considerações finais**

A análise procedida por Fuks (2002) revela, em parte, apenas aquilo que já era esperado do perfil típico do membro de um conselho gestor de política social, ou seja, que a renda, a escolaridade, o vínculo associativo, a competência subjetiva e o ativismo político indicam o seu pertencimento a uma certa elite social, sugerindo uma base social bastante reduzida. Nesse sentido, os conselhos lembram formas convencionais de relação entre o Estado e a sociedade civil. No entanto, não há dúvida de que se, por um lado, essas observações permitem uma avaliação mais realista a respeito da participação política nos conselhos estudados, por outro, a análise comparativa revelaria que essa experiência envolve uma mobilização de base social mais ampla do que aquela que se



encontram nas instituições políticas convencionais, centrada nas elites políticas tradicionais. Este autor reconhece, portanto, a ampliação de possibilidades participativas como um dos principais fatores que conferem relevância aos conselhos como experiência política.

Os membros dos comitês de bacias gaúchos também demonstraram pertencer a uma certa elite social, embora a participação da sociedade venha se tornando cada vez mais abrangente ao longo do tempo.

A desigualdade na distribuição de recursos entre os diferentes grupos que participam dos conselhos gestores pode representar um obstáculo em relação à participação da sociedade na definição de políticas públicas. Neste sentido, a tabela 42 mostra um resumo de todas as questões levantadas no questionário, de forma a facilitar a observação das semelhanças e diferenças existentes entre os três grupos que compõem os comitês.

**Tabela 42:** Resumo dos resultados das questões do questionário aplicado aos membros dos comitês de bacias gaúchos (2003).

Indicadores		Usuário	População	Órgãos Públicos
Perfil dos membros	1. Participação feminina (%)	<b>17</b>	<b>26</b>	<b>36</b>
	2. Faixa de idade predominante (anos)	40 - 50	40 - 50	40 - 50
	3. Curso superior completo (%)	70	70	<b>95</b>
	4. Faixa de maior rendimento (%)	44	44	<b>56</b>
	5. Faixa de menor rendimento (%)	20	24	<b>8</b>
Assoc	6. Participação em outras atividades (%)	86	89	85
	7. Atividades mais citadas	<b>S</b>	<b>PP</b>	<b>OP</b>
CPS	8. Poder de influência relevante (%)	71	<b>82</b>	74
Ativismo político	9. Participação nas eleições (%)	66	64	<b>46</b>
	10. Preferência partidária (%)	61	58	<b>46</b>
	11. Partido político mais citado (%)	PT	PT	PT
	12. Noticiário em jornal (%)	94	97	91
	13. Noticiário em TV (%)	97	95	95
	14. Noticiário no rádio (%)	68	67	<b>54</b>
Participação	15. Nível de participação relevante (%)	<b>86</b>	<b>95</b>	<b>72</b>
	16. Participação em grupos de trabalho (%)	38	<b>53</b>	44
	17. Categoria considerada mais participativa	AP	AP	AP
	18. Categoria tida como menos participativa	LM	LM	LM
	19. Categoria considerada mais influente	AP	AP	AP
Represent	20. Autorização perante sua entidade (%)	6	4	<b>15</b>
	21. Realização de reuniões na entidade (%)	63	64	<b>44</b>
	22. Reuniões com outras entidades (%)	39	41	<b>33</b>
Inform	23. Forma de obtenção das informações	MC	MC	<b>Várias</b>
	24. Nível de informação para gestão (%)	35	36	<b>49</b>
Gestão	25. Principal objetivo das reuniões	<b>IG</b>	SI	SI
	26. Principal ação dos comitês	PB	PB	PB
	27. Principal problema dos comitês	RF	RF	<b>MS</b>

**Notas:** Os itens 12, 13 e 14 referem-se às faixas “freqüentemente ou sempre”.

O item 20 - sentem-se autorizados a representar sua entidade - refere-se às faixas “ raramente ou nunca”.

Os itens 21 e 22 referem-se às faixas “freqüentemente ou sempre”.

O item 23 refere-se à principal forma de obtenção de informações sobre a água.

O item 24 refere-se à suficiência de informação para a gestão.

CPS = competência política subjetiva

AP = abastecimento público

LM = legislativo municipal

MC = meios de comunicação

IG = discussão sobre instrumentos de gestão

SI = socialização de informações

PB = Plano de Bacia

RF = falta de recursos financeiros

MS = baixo nível de mobilização da sociedade

Em negrito estão marcadas as respostas, quando um grupo diferencia-se dos demais

Considerando todas as questões levantadas no questionário, pode-se observar as seguintes semelhanças e diferenças entre os grupos usuários, população e órgãos públicos:

✓ Os três grupos diferem entre si no percentual de mulheres, onde os órgãos públicos apresentam o maior percentual e os usuários, o menor; na principal atividade que participam, além da que representam nos comitês (sindicato para os usuários, partidos políticos para população e organizações profissionais para os órgãos públicos); e na percepção sobre seu nível de participação, maior para a população e menor para os órgãos públicos.

✓ Os usuários diferenciam-se dos demais grupos apenas em relação ao principal objetivo das reuniões dos comitês, que consideram a discussão dos instrumentos de gestão, enquanto os outros dois grupos consideram a socialização de informações.

✓ A população diferencia-se dos demais grupos na maior participação em grupos de trabalho dos comitês e na percepção de um maior poder de influência sobre suas decisões.

✓ O grupo que mais se diferencia dos demais é o formado pelos órgãos públicos, nos seguintes aspectos: apresenta maior escolaridade e rendimento; menor participação nas eleições e menor preferência partidária; é o que menos usa o veículo rádio para ouvir noticiários; sente-se menos autorizado a representar suas entidades; reúne-se com menor frequência, tanto na sua entidade, como com outras entidades da mesma categoria; as formas de obtenção de informações sobre a água são mais variadas, enquanto para os outros grupos, os veículos de comunicação são a principal forma; considera maior a suficiência de informações que detém para a gestão; e considera como o maior problema enfrentado pelos comitês, o baixo nível de mobilização social, enquanto os outros grupos consideram a falta de recursos financeiros.

✓ Nos demais aspectos, os três grupos que compõem os comitês apresentam semelhança entre si: a faixa de idade predominante é a de 40 a 50 anos; alta participação em outras atividades, além da que representam nos comitês; freqüentemente ou sempre lêem noticiários no jornal e os assistem na TV; a preferência partidária é o PT; consideram como categoria mais participativa e influente o abastecimento público e como categoria menos influente o legislativo municipal; e consideram que a principal ação do comitê está relacionada aos planos de bacias.

Resumindo, apesar de haver muitas semelhanças entre os três grupos que compõem os comitês, pode-se notar uma diferenciação entre o grupo órgãos públicos, por um lado, e os grupos usuários e população, por outro.

Uma das hipóteses formuladas por Fuks (2002) era de que os segmentos que apresentassem condições mais favoráveis (recursos individuais e coletivos) seriam aqueles que julgassem ter maior competência subjetiva. Entretanto, os resultados encontrados por este autor mostraram que o segmento que apresentou as condições menos favoráveis para exercer influência política no âmbito dos conselhos foi o que teve uma avaliação mais positiva de seu próprio poder de influência e vice-versa. Em relação aos comitês de bacias aconteceu algo semelhante: o grupo órgãos públicos apresentou maior escolaridade e renda em relação aos grupos usuários e sociedade, mas foi a sociedade que apresentou associativismo um pouco mais elevado e considerou sua competência política subjetiva maior.

Segundo Tatagiba (2002), avaliar a capacidade deliberativa dos conselhos e o seu impacto no processo de políticas públicas é uma tarefa que ainda só pode ser feita de forma tentativa, seja por tratarem-se de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise. Em geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa. Os motivos apresentados estão relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos, à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos. Em relação à dinâmica de

funcionamento dos conselhos, devem ser considerados a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, os problemas com a representatividade, a dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, a manutenção de padrões clientelistas na relação Estado e sociedade e a recusa do Estado em compartilhar o poder, entre outros aspectos.

Em relação à constatação de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa, a observação da percepção dos entrevistados quanto aos objetivos das reuniões dos respectivos comitês reitera esta idéia: foram considerados como objetivos principais, a socialização de informações, o compartilhamento de experiências, as apresentações de especialistas, a discussão dos instrumentos de gestão e a negociação de problemas e conflitos; por outro lado, a opção menos citada foi a aprovação de instrumentos de gestão. Das opções mais citadas, as três primeiras estão mais relacionadas à capacitação e formação de vínculos entre os membros; enquanto as duas últimas relacionam-se mais à gestão propriamente dita, mas ocorrem, ainda, de maneira incipiente (os poucos planos em andamento ainda estão na fase inicial de estudos e discussão, como também ainda são poucos os casos de deliberações sobre conflitos de uso). De forma semelhante, as principais ações e decisões dos comitês, segundo a visão dos entrevistados, foram relacionadas com sua manutenção e funcionamento, à educação ambiental, ao Plano de Bacia e aos conflitos de uso da água. Além disto, esta idéia também é reforçada, quando se observam os comentários realizados pelos entrevistados, como, por exemplo, “o comitê tem tido um caráter mais informativo, que deliberativo”.

Sobre a ambigüidade da inserção institucional, os comentários realizados pelos entrevistados também corroboram com esta idéia, sugerindo a existência de conflitos de competências das agências estatais e uma “crise de identidade” dos comitês, também observada no III Encontro Estadual de Comitês de Bacias, comentado no capítulo sobre a política gaúcha de gestão das águas.

#### **V.IV. Estudo comparativo das agendas dos Comitês Tramandaí e Sinos**

A baixa capacidade deliberativa dos comitês já foi avaliada, através da análise da percepção dos membros sobre os principais objetivos das reuniões e sobre as principais ações e decisões dos comitês, no capítulo anterior. Neste capítulo, a avaliação da capacidade deliberativa será realizada, através da análise das agendas destes organismos, classificando os assuntos abordados nas atas das reuniões realizadas, bem como, os tratamentos recebidos por cada um destes assuntos. Além disto, também foi avaliada a participação dos diversos atores nestas agendas, de forma a diferenciar o nível de participação dos três grupos que compõem os comitês.

Com estes objetivos, foi feita uma análise comparativa das agendas de dois comitês gaúchos: o comitê mais antigo do Estado, Comitesinos, com 16 anos de funcionamento, e o Comitê Tramandaí, instituído após a Lei 10.350/94, com 5 anos de funcionamento. A hipótese discutida neste capítulo é de que um comitê mais antigo e experiente teria melhores condições de assumir mais rapidamente as novas atribuições previstas na lei gaúcha das águas; enquanto um comitê mais jovem estaria mais envolvido com questões ligadas à organização interna.



A Arquidiocese de Natal, a Pastoral da Criança e a UFRN (1998, cit. por Tatagiba, 2002) realizaram um estudo nos 302 conselhos municipais do Rio Grande do Norte, onde foi verificado que 69% dos assuntos discutidos diziam respeito à legislação, à organização interna e à mudança da gestão; seguidos dos temas referentes à prestação de serviço na área, ou “demanda reprimida”, com aproximadamente 32%. Uma das justificativas para esta predominância de assuntos ligados à organização interna e conhecimento da legislação é que a grande maioria destes conselhos é ainda muito recente, com no máximo 3 anos de existência. Esta pouca atuação na formulação de políticas públicas também pode estar relacionada às diferentes formas como os diferentes atores interpretam esta questão: enquanto para alguns significa traçar grandes diretrizes norteadoras da área, definindo prioridades de investimento e metas de longo prazo, para outros, significa responder de forma efetiva às necessidades imediatas da população.

Os assuntos tratados nas atas das reuniões dos comitês foram classificados em 3 temas, cada um subdividido em diversos assuntos, como mostra o quadro 7:

**Quadro 7:** Classificação dos temas abordados nas reuniões dos Comitês de Bacias

<p><b>Tema 1: Da organização e estruturação do comitê</b></p> <p>1.1. Abertura / Pauta</p> <p>1.2. Aprovação de atas</p> <p>1.3. Justificativa de ausência</p> <p>1.4. Regimento Interno</p> <p>1.5. Relato de atividades</p> <p>1.6. Sistemática das reuniões</p> <p>1.7. Processo eleitoral</p> <p>1.8. Grupos de trabalho / câmaras técnicas</p> <p>1.9. Recursos financeiros</p> <p>1.10. Manutenção administrativa</p> <p>1.11. Plano de prioridades</p> <p>1.12. Encerramento</p> <p>1.13. Confraternização</p> <p><b>Tema 2: Da gestão propriamente dita</b></p> <p><b>2.1. Instrumentos de gestão / atribuição legal</b></p> <p>2.1.1. Enquadramento</p> <p>2.1.2. Plano de Bacia</p> <p>2.1.3. Resolução de conflitos</p> <p>2.1.4. Outorga de direito de uso</p> <p>2.1.5. Cobrança pelo uso da água</p> <p>2.1.6. Sistema de informações</p> <p><b>2.2. Questões organizacionais e político-institucionais</b></p> <p>2.2.1. Agência de bacia</p> <p>2.2.2. Participação na política estadual</p> <p>2.2.3. Participação na política federal</p> <p>2.2.4. Articulação com outros comitês</p> <p><b>2.3. Programas, projetos e ações de planejamento e gestão</b></p> <p>2.3.1. Educação ambiental</p> <p>2.3.2. Comunicação</p> <p>2.3.3. Mobilização</p> <p>2.3.4. Unidades de Proteção ambiental</p> <p>2.3.5. Monitoramento</p> <p>2.3.6. Gestão ambiental</p> <p>2.3.7. Saneamento básico</p> <p>2.3.8. Recuperação de áreas degradadas</p> <p><b>2.4. Obras de proteção e recuperação de recursos hídricos</b></p> <p>2.4.1. Tratamento de esgotos</p> <p>2.4.2. Controle de enchentes</p> <p>2.4.3. Construção de barragens</p> <p>2.4.4. Proteção de mananciais</p> <p>2.4.5. Disposição e tratamento de lixo</p> <p><b>Tema 3: Problemas ambientais concretos</b></p> <p>3.1. Poluição</p> <p>3.2. Enchentes</p> <p>3.3. Escassez de água</p>
---

#### **V.IV. 1. Descrição das bacias**

A bacia do Tramandaí abrange uma região com idade geológica relativamente jovem, cujos ecossistemas apresentam características de fragilidade e raridade, mostrando uma seqüência de ambientes paralelos à costa de especial valor paisagístico e produtividade biológica: praias marinhas, barreiras de dunas, banhados, cordão de lagoas doces e salobras e encosta da serra. Apresenta a economia da zona plana litorânea sustentada basicamente por atividades ligadas ao veranismo, como a construção civil e serviços, além da cultura de arroz irrigado; enquanto na região serrana mais interior predominam as atividades agrícolas em pequenas propriedades, como abacaxi, hortaliças, cana de açúcar, mandioca e banana (Acurso, 2002).

O Rio dos Sinos pode ser dividido em dois trechos: um superior, de maior declividade, e outro inferior, praticamente plano. No seu trecho superior são desenvolvidas atividades agrícolas em pequenas propriedades, agricultura de subsistência e pecuária leiteira. No trecho inferior, predominam áreas densamente povoadas com alta concentração industrial, principalmente dos ramos coureiro calçadista, metal mecânico e petroquímico. Neste trecho também é praticada a cultura de arroz irrigado.

A ordem de grandeza da área e do número de municípios das duas bacias pode ser considerada semelhante, mas a bacia do Sinos apresenta

densidade populacional bem mais elevada, mesmo em época de veraneio, e maior participação no PIB estadual (Tabela 43).

**Tabela 43:** Dados descritivos das bacias hidrográficas do Sinos e Tramandaí

Aspectos considerados	Sinos	Tramandaí
Área (km <sup>2</sup> )	3.729,18	2.859,09
Percentual da área do Estado (%)	3,5	2,7
Nº de municípios	33 (8<10%) <sup>2</sup>	20 (5<10%) <sup>2</sup>
População (habitantes)	1.248.714	198.235 (580.212) <sup>1</sup>
Densidade populacional (hab/ Km <sup>2</sup> )	334,85	69,33 (202,94) <sup>1</sup>
Participação na população do Estado(%)	17	1,7
Participação no PIB estadual (%)	23	1,3

<sup>1</sup> Entre parêntese está estimada a população na época de veraneio

<sup>2</sup> Entre parêntese está o número de municípios que têm menos de 10% de sua área na bacia

Fontes: Profill (2004), SEMA (2002) e Haase (2002)

De forma geral, as atividades antrópicas que alteram a qualidade da água nestas bacias são a poluição de origem doméstica, a drenagem pluvial urbana, o desmatamento, a extração de areia, a poluição agrícola, a pesca predatória e o depósito inadequado do lixo. A favelização crescente e a ocupação desordenada do solo, principalmente em áreas de preservação, destacando-se a expansão urbana para o turismo de segunda residência no Tramandaí, também são problemas importantes. No Sinos, ainda são relevantes a poluição industrial e a resultante da

criação de animais, e no Tramandaí, a navegação e o terminal petrolífero, oferecendo riscos de acidentes.

Na bacia do Sinos, os usos consuntivos da água distribuem-se da seguinte maneira: 60% para abastecimento doméstico, 19% para irrigação de arroz, e 18% para abastecimento industrial (SEMA, 2002). Além destes, existem outros usos não consuntivos importantes na região, como a proteção da vida aquática, principalmente nas nascentes e banhados ainda preservados; a geração de energia elétrica; a recreação, incluindo o banho, a pesca e a prática de *rafting*; e a mineração no leito do rio. Outro uso menos nobre, mas muito intenso na parte inferior do rio, é a diluição de esgotos domésticos e industriais (Haase, 2002).

Os usos consuntivos mais importantes na bacia do Tramandaí são a irrigação (71%) e o abastecimento público (29%). Outros usos importantes são a proteção da vida aquática, bastante associada à pesca; a navegação, associada ao turismo e lazer, além da drenagem urbana e diluição de esgotos (SEMA, 2002).

Em relação à qualidade da água, Haase et al (2003) observaram uma qualidade da água relativamente boa na bacia do Tramandaí, com alguns focos de poluição localizados, principalmente na lagoa Marcelino Ramos, que recebe os esgotos domésticos do município de Osório, pólo comercial da região. Na bacia do Sinos, Haase & Vecchio (1998) classificaram o rio em três trechos: superior, de boa qualidade; médio, de qualidade intermediária; e inferior, apresentando condições críticas de poluição.

Na bacia do Sinos os principais conflitos ocorrem na parte inferior do rio e são decorrentes de problemas relativos à qualidade da água, entre os setores que necessitam ou querem a água limpa e os setores que a poluem, como, por exemplo: empresa de abastecimento público x indústria ou prefeitura; ONG x indústria, empresa de saneamento básico, prefeitura ou governo estadual; governo estadual x indústria ou prefeitura. Já na bacia do Tramandaí, os principais conflitos acontecem na região de planície, entre os setores ONG, lazer e pesca x irrigação do arroz ou navegação.

De acordo com a tipologia desenvolvida por Scchneider & Waquil (2002), comentada na descrição das regiões hidrográficas, na bacia do Tramandaí, em sua parte plana, predominam municípios caracterizados por grandes propriedades, pobreza e predomínio de população urbana; enquanto, na sua parte serrana e na bacia do Sinos, predominam municípios caracterizados por pequenas propriedades, desenvolvimento e equivalência de população urbana e rural.

A Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2003) divulgou o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) dos 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Estado, envolvendo quatro grupo de indicadores: condições de domicílio e saneamento, educação, saúde e renda. A Bacia do Sinos, em seu trecho inferior, corresponde ao Corede Vale do Rio dos Sinos (13 municípios); enquanto em seu trecho superior, corresponde ao Paranhana – Encosta da Serra (6 municípios) e Hortênsias (3 municípios), além de outros municípios isolados relativos a outros Coredes. Já a Bacia do Tramandaí corresponde ao Corede Litoral, que também abrange a bacia do litoral médio. A tabela 44 mostra o

IDESE destes conselhos, bem como os índices parciais utilizados para sua definição, e a média do Estado.

**Tabela 44:** IDESE e índices parciais utilizados para seu cálculo, relativos aos Coredes e às bacias hidrográficas em estudo, de acordo com dados da FEE, de 2000 (FEE, 2003).

	Corede Vale do Rio dos Sinos	Corede Paranhana – Encosta da Serra	Corede Hortênsias	Corede Litoral (B. do Tramandaí)	Bacia do Sinos <sup>1</sup>	Média estadual
Educação	0,83	0,82	0,82	0,82	0,83	0,83
Renda	0,84	0,69	0,72	0,67	0,78	0,76
Dom. e San.	0,55	0,41	0,49	0,42	0,50	0,56
Saúde	0,86	0,87	0,86	0,88	0,86	0,85
IDESE	0,77	0,70	0,72	0,70	0,74	0,75

<sup>1</sup>Médias ponderadas dos índices obtidos para os principais Coredes que incluem esta bacia (Vale do Rio dos Sinos, Paranhana – Encosta da Serras e Hortênsias), considerando o número de municípios em cada um deles, 13, 6 e 3, respectivamente.

Indicadores utilizados: condições de domicílio e saneamento (média de moradores por domicílio, proporção de domicílios abastecidos com água tratada e proporção de domicílios com rede de esgoto cloacal ou pluvial), educação (taxa de reprovação no ensino fundamental, taxa de evasão no ensino fundamental, taxa de atendimento no ensino médio e taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade), saúde (expectativa de vida ao nascer, percentual de crianças nascidas com baixo peso e taxa de mortalidade de menores de cinco anos) e renda (PIB per capita e Valor adicionado bruto per capita do comércio, alojamento e alimentação).

Comparando as duas bacias hidrográficas com a média estadual, somente as condições de domicílio e saneamento e o IDESE são menores que a média no Sinos, enquanto no Tramandaí, somente as condições de saúde são superiores a esta média. Observam-se condições um pouco mais favoráveis na

bacia do Sinos, superado pela bacia do Tramandaí somente em relação às condições de saúde. Considerando os três Coredes que incluem municípios do Sinos, observam-se melhores condições no Vale do Sinos, que corresponde ao trecho inferior do rio, onde há alta densidade populacional e industrial; enquanto o Paranhana – Encosta da Serra apresenta as piores condições, à exceção dos aspectos relativos à saúde.

Em relação à cultura política, na bacia do Tramandaí, o modo de fazer político local é caracterizado pela prática clientelista. Esta observação apareceu recorrentemente nas entrevistas realizadas por esta autora, bem como no trabalho desenvolvido pela Profill (2004).

De acordo com um cientista político entrevistado, os imigrantes alemães que chegaram na bacia do Sinos vieram de regiões muito pobres e a pujança que aqui encontraram, mesmo com todas as dificuldades, fez com que os mais ricos e poderosos tornassem-se muito conservadores. Ainda segundo informações do mesmo entrevistado, a presença das igrejas protestante e católica sempre foi muito forte na região e é considerada um dos responsáveis pelo elevado nível de associativismo e cooperativismo (Haase, 2002).

Considerando as preferências partidárias nas eleições de 2002, observa-se a seguinte situação: para a presidência, em 75% dos municípios da bacia do Sinos ganhou o PT, enquanto, na bacia do Tramandaí, em 68% dos municípios ganhou o PMDB; para o governo do Estado, ganhou o PMDB em todos os municípios da bacia do Tramandaí e em 62% dos municípios da bacia do Sinos.



Em relação à gestão 2001/04 das prefeituras, observam-se 7 partidos na bacia do Sinos e 6 partidos na bacia do Tramandaí, sendo os partidos que ocupam um maior número de municípios, o PMDB, o PPB e o PT, no Sinos, e os dois primeiros e o PTB no Tramandaí. Em termos de perfil partidário, a bacia do Tramandaí pode ser considerada um pouco mais conservadora que a bacia do Sinos.

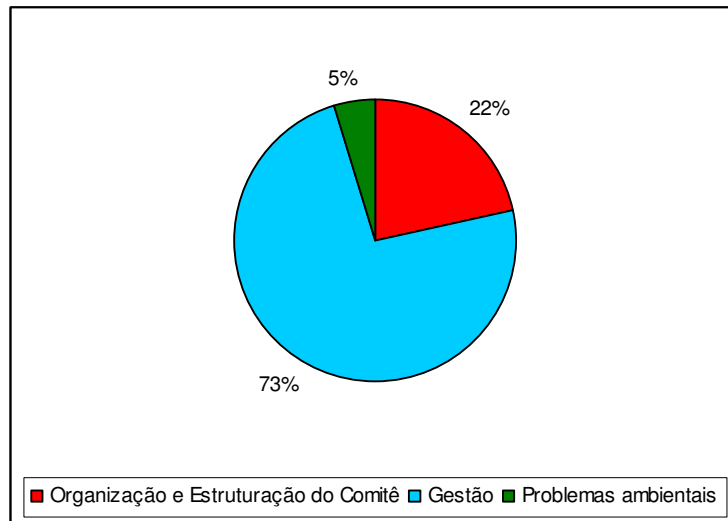
Em comparação com outras bacias brasileiras, o nível de complexidade destas bacias, considerando o tamanho, o número de municípios, sua inclusão em só um Estado e sua cultura política, pode ser considerado relativamente baixo (Haase, 2002; Profill, 2004).

#### **V.IV.2. Análise das agendas**

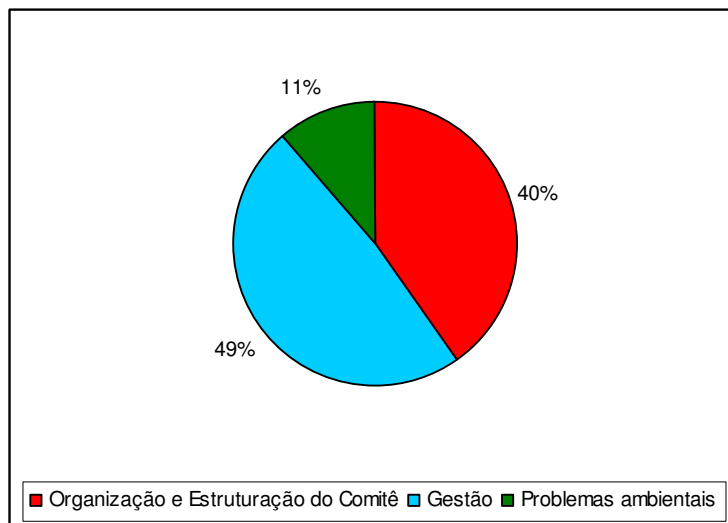
A classificação dos assuntos tratados nas atas obtidas dos Comitês Tramandaí e Sinos, durante o período 2002/03, encontra-se na tabela 45 e nas figuras 3 e 4:

**Tabela 45:** Percentual do número de linhas ocupado por cada tipo de assunto em relação ao número total de linhas das atas analisadas no período 2002/03.

Tema	Assunto		Comitê	
			Tramandaí	Sinos
Organização e Estruturação do Comitê	Abertura / Pauta		5,2	4,1
	Aprovação de atas		3,5	1,2
	Justificativa de ausência		2,8	0,0
	Regimento Interno		0,6	0,0
	Relato de atividades		0,7	0,0
	Sistemática das reuniões		0,0	1,0
	Processo eleitoral		0,3	12,3
	Grupos de trabalho / câmaras técnicas		3,4	0,0
	Recursos financeiros		1,8	10,3
	Manutenção administrativa		0,0	6,7
	Plano de prioridades		0,0	2,4
	Encerramento		3,4	1,9
	Confraternização		0,0	0,5
	Sub-total		21,7	40,4
Gestão	Instrumentos de gestão / atribuição legal	Enquadramento	0,0	2,0
		Plano de bacia	7,1	10,2
		Resolução de conflitos de uso	7,6	0,0
	Questões organizacionais e político-institucionais	Agência	4,6	1,5
		Participação na política estadual	17,8	4,8
		Participação na política federal	1,1	2,3
	Programas e ações de planejamento e gestão	Articulação com outros comitês	0,4	4,0
		Educação ambiental	10,4	9,0
		Comunicação	4,1	1,9
		Mobilização	1,9	0,0
		Unidades de proteção ambiental	3,7	0,0
		Monitoramento	0,6	0,0
		Gestão ambiental	12,8	2,9
		Saneamento básico	0,1	9,6
	Recup. de áreas degradadas	1,3	0,0	
	Sub-total		73,5	48,2
Problemas ambientais	Poluição		4,8	11,4
	Sub-total		4,8	11,4
Total		100	100	



**Figura 3:** Temas abordados nas reuniões do Comitê Tramandaí no período 2002/03



**Figura 4:** Temas abordados nas reuniões do Comitesinos no período 2002/03

Dos temas abordados, os assuntos relacionados à gestão foram predominantes nos dois comitês, mas com maior intensidade no Tramandaí; enquanto a organização e estruturação do comitê foi o segundo tema mais abordado também nos dois comitês, de forma mais intensa no Sinos; ao contrário do que se supunha. Por último, o tema ligado às questões ambientais foi pouco representativo nos dois comitês, mas no Sinos foi o dobro que no Tramandaí. A explicação para o fato pode estar relacionada às características das próprias bacias: enquanto no Sinos, há grande concentração urbana e industrial, gerando altos níveis de poluição no trecho inferior do rio; no Tramandaí, a principal atividade é o turismo e a qualidade da água é relativamente boa, com alguns focos de poluição localizados.

Apesar do tema relativo à gestão ter sido predominante, uma análise mais criteriosa sobre os assuntos aí tratados, conduz a outras conclusões. Os assuntos deste tema foram agrupados em três blocos, apresentando a mesma ordem de importância nos dois comitês: os assuntos relativos às ações e programas de planejamento e gestão foram preponderantes, apresentando percentuais de 23% e 34%, nos comitês Sinos e Tramandaí, respectivamente; seguidos pelas questões organizacionais e político-institucionais (13% e 24%); e, por último, de forma bem pouco representativa (12 e 15%), os instrumentos de gestão e atribuições legais, corroborando com a idéia de que os comitês não estão cumprindo sua vocação deliberativa, já discutida no capítulo anterior. Em consonância com esta idéia está o fato de que os assuntos referentes aos instrumentos de gestão outorga, cobrança e sistema de informações não apareceram nas atas dos dois comitês em nenhum momento, bem como os assuntos relativos a obras de proteção ou recuperação de

recursos hídricos ou outros problemas ambientais concretos, como cheias ou escassez de água, muito embora eles aconteçam.

O Comitê Tramandaí ocupou um maior espaço em sua agenda com assuntos relativos à gestão (73%) em relação ao Comitê Sinos (48%). Esta diferença aconteceu pelo envolvimento do Comitê Sinos com o processo eleitoral (12%), enquanto o Comitê Tramandaí não passou por este processo durante o período estudado, e com sua manutenção administrativa (7%), ligada à disponibilidade de recursos financeiros (10%). Durante o período analisado o Comitesinos passou por uma crise financeira, chegando a interromper temporariamente o funcionamento do comitê. Esta crise aconteceu por dois motivos: um foi a criação da Sema, o que retardou um pouco a liberação dos recursos do Fundo para os comitês, já comentado no capítulo sobre a política gaúcha; e o outro foi um problema burocrático entre o governo do Estado e a Unisinos, instituição que recebe os recursos financeiros do Comitê.

Além destes, os assuntos que tiveram mais espaço na agenda do Comitesinos foram os problemas com poluição, o Plano de Bacia e projetos relativos ao saneamento básico. O problema de poluição tratado diz respeito à situação crítica de poluição do arroio Portão, afluente do Sinos, quando foram feitos esclarecimentos sobre o assunto, debate desta questão e encaminhamentos, através da criação de um grupo de trabalho. Em relação ao Plano de Bacia foram feitos vários esclarecimentos, debates e propostas de encaminhamento, através da indicação da secretária executiva do comitê para integrar o grupo de trabalho formado pelo DRH, Fepam e Comitê para elaboração do termo de referência para a contratação da

execução do plano. Em relação ao saneamento básico, foram feitos esclarecimentos e propostas para o Programa Nacional de Compra de Esgotos da ANA.

Já no Comitê Tramandaí, os assuntos que tiveram mais espaço na agenda foram a participação na política estadual, os projetos relativos à gestão ambiental e a educação ambiental. O que aqui foi chamado de “participação na política estadual” foi uma série de relatos sobre a participação do comitê em câmaras técnicas do Consema (Conselho Estadual de Meio Ambiente) e na Confema (Conferência Estadual de Meio Ambiente). Em relação ao item “projetos relativos à gestão ambiental” , trataram-se de esclarecimentos e debates sobre os projetos de ordenamento da ocupação das margens e capacitação para elaboração de planos diretores municipais, desenvolvidos pela Fepam, com financiamento do PNMA II; Projeto Orla, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente; e Programa de Recomposição da Mata Ciliar, desenvolvido pelo Defap/ SEMA, entre outros. Em relação à educação ambiental, também aconteceu uma série de relatos e esclarecimentos sobre um trabalho que a ANAMA está desenvolvendo no Comitê, para fazer um levantamento de todas as ações de educação ambiental que estão acontecendo na bacia, visando a formação de uma rede regional de educação ambiental, bem como a divulgação do comitê. Uma das poucas deliberações tomadas durante o período analisado diz respeito à alocação de recursos financeiros do Comitê em projetos de educação ambiental desenvolvido por ONG local.

Os assuntos constantes nas atas das reuniões dos comitês foram classificados de acordo com o tratamento recebido, como mostra a tabela 46. Os tipos de tratamento dados aos assuntos foram agrupados em três categorias. A primeira delas está relacionada à realização de procedimentos, de ordem burocrática, incluindo abertura de reuniões, aprovação de atas, justificativas de ausência, entre outros. A segunda categoria está vinculada à capacitação dos membros, através do repasse de informações em diferentes níveis de profundidade. A terceira é a que exige uma participação mais ativa por parte dos membros, incluindo debates, sugestões e aprovação de propostas.

Comparando os resultados encontrados nos dois comitês, observa-se que a ordem de prioridade foi a mesma nos dois casos: pelo menos 50% dos tipos de tratamento do assunto estão relacionados à capacitação, sendo que o Tramandaí apresenta um percentual mais elevado (67%). Por outro lado, a categoria que exige uma participação mais ativa foi maior no Sinos (41%) do que no Tramandaí (17%). Em relação à realização de procedimentos, o Tramandaí apresentou percentual maior que o Sinos, 16% e 10% respectivamente. A análise deste comportamento vai ao encontro da hipótese formulada: o comitê mais antigo se ocupa menos com aspectos burocráticos, participa mais ativamente das reuniões e consome menos tempo com capacitação.

**Tabela 46:** Percentual do número de linhas ocupadas com cada tratamento do assunto em relação ao número total de linhas das atas analisadas no período 2002/03

Tratamento do assunto	Comitê Tramandaí	Comitesinos
Realização de procedimentos	16	10
Informes	17	7
Denúncias	1	0
Esclarecimentos	41	29
Apresentações técnicas	8	13
Comentários / debates	10	18
Apresentação de sugestões / propostas	1	10
Aprovação de propostas	1	8
Deliberações / encaminhamentos	5	5
Total	100	100

Nos dois casos, os esclarecimentos ocuparam a maior parte das agendas, seguidos pelos informes e realização de procedimentos, no Tramandaí, e pelos comentários / debates e apresentações técnicas, no Sinos. Também nos dois casos, as deliberações ou encaminhamentos não ultrapassaram 5% das agendas, atestando, mais uma vez, sua baixa capacidade deliberativa.

Os poucos encaminhamentos citados nas atas do Tramandaí dizem respeito à formação de câmara técnica para resolução de conflitos na lagoa Fortaleza, à alocação de recursos para o projeto de educação ambiental desenvolvido por uma ONG local e à formação da câmara setorial da pesca. No Sinos, os encaminhamentos relacionaram-se à formação de um grupo de trabalho para tentar resolver o problema do Arroio Portão, à indicação da secretária executiva



para o grupo de trabalho que vai trabalhar no Plano de Bacia e sobre a forma de participação no Encontro Nacional de Comitês. Além da alocação de recursos financeiros, os outros encaminhamentos estão relacionados à formação de grupos de trabalho ou câmaras técnicas para resolver conflitos de usos da água ou desenvolver instrumentos de gestão.

Outro aspecto considerado foi o levantamento dos atores envolvidos nas falas referidas nas atas, classificando-os nos grupos previstos na lei gaúcha das águas: população, usuários e órgãos públicos (Tabela 47).

**Tabela 47:** Percentual de linhas ocupadas por atores de diferentes grupos em relação ao número total de linhas das atas analisadas no período 2002/03

Grupos	Comitê Tramandaí	Comitesinos
População	39	60
Usuários	25	26
Órgãos Públicos	36	14
Total	100	100

O número de atores que participaram nas agendas dos comitês foi 39 no Comitê Tramandaí e 31 no Comitesinos. Nos dois casos o grupo população foi o que teve maior participação, seguido bem próximo do grupo órgãos públicos no Comitê Tramandaí, e mais afastado, do grupo usuários no Comitesinos. Nos dois comitês houve participação semelhante do grupo usuários. O fato dos órgãos públicos apresentarem uma participação mais efetiva no Tramandaí, pode significar

um sinal de “maturidade” do Sinos, no sentido de uma maior independência deste setor.

### **V.IV.3. Considerações finais**

O pouco exercício da vocação deliberativa dos comitês foi observado, tanto na análise dos assuntos tratados, onde os instrumentos de gestão e atribuições legais foram pouco representativos, não ultrapassando 15% do espaço ocupado nas agendas; como na análise dos tratamentos recebidos pelos assuntos, onde a categoria esclarecimentos, ligada à capacitação dos membros, foi predominante, enquanto as deliberações ou encaminhamentos não ultrapassaram 5% do espaço ocupado nas agendas dos dois comitês.

A ordem de importância observada, tanto na análise dos temas, como na análise do tipo de tratamento dado aos assuntos, mostrou semelhanças entre as agendas dos dois comitês estudados. Apesar destas semelhanças, o tema relativo à gestão apresentou maior intensidade no Tramandaí do que no Sinos, acontecendo o contrário em relação ao tema ligado à organização e estruturação do comitê, aparentemente contrariando a hipótese de que um comitê mais antigo e experiente assumiria mais rapidamente as novas atribuições legais, enquanto um comitê mais jovem estaria mais envolvido com questões ligadas à organização interna. No entanto, uma observação mais detalhada sobre os assuntos tratados, mostra a explicação deste fato como uma questão mais circunstancial, do que propriamente

relacionada à experiência dos respectivos comitês. Por outro lado, a análise do tipo de tratamento dado aos assuntos vai ao encontro da hipótese formulada, uma vez que o Comitesinos mostrou uma menor preocupação com aspectos burocráticos e capacitação, uma participação mais ativa nas reuniões e uma maior independência dos órgãos públicos, em relação ao Tramandaí. Estas características também poderiam estar associadas ao maior nível de associativismo no Sinos e ao caráter clientelista da cultura política do Tramandaí.

O segmento população mostrou ser o mais significativo em termos de participação nas reuniões dos comitês. Da mesma forma, este segmento também se mostrou numericamente mais importante na análise da composição dos comitês gaúchos, bem como considerou maior seu poder de influência sobre suas decisões, mais relevante seu nível de participação, além de participar mais dos grupos de trabalhos, como já foi descrito nos resultados do questionário aplicado.

## VI. CONCLUSÕES

A investigação da origem do processo de inovação institucional da política hídrica gaúcha procurou abordar aspectos relativos à capacidade da sociedade influenciar esta política e, por outro lado, à forma como uma política participativa em nível público poderia influenciar a própria sociedade. Analisando as origens do processo de criação do atual sistema de gestão das águas no Estado, pode-se afirmar que este novo modelo foi gerado na interseção entre sociedade civil e administração estatal, com ênfase no papel dos técnicos.

Alguns autores sugerem que apenas regiões dotadas com forte cultura de associativismo teriam potencial para desenvolver instituições de Estado transparentes, ágeis e participativas; enquanto outros pensam que uma cultura de organização cívica pode ser construída em regiões onde as comunidades não se beneficiam de tais tradições, podendo ser criada e transformada à medida que o ambiente institucional e o balanço de poder também forem alterados, gerando “janelas de oportunidades”. A explicitação do encorajamento à participação da sociedade nas políticas públicas por parte de agentes estatais poderia levar ao fortalecimento de grupos cívicos e ao aumento de sua capacidade política de pressionar pela transparência no governo e por políticas públicas efetivas. A forma

como a atual política hídrica gaúcha foi construída parece estar relacionada a estas “janelas de oportunidades”, representando um possível facilitador para sua efetiva implementação.

Um elemento recorrente em estudos sobre projetos políticos participativos é a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com estes projetos. Na análise da política gaúcha das águas foram identificados vários técnicos do aparato estatal com interesse na implantação do sistema de recursos hídricos, que participaram de atividades relativas ao assunto em posições-chave, desde a formação dos primeiros comitês, passando pela elaboração da lei e sua implementação, continuando a atuar na área até os dias de hoje, muitas vezes já fora das instituições governamentais.

Nesta análise, também foi observado que os membros dos comitês freqüentemente apresentam “dupla filiação”, ou seja, pertencem ou pertenceram tanto a uma agência estatal, como a uma organização da sociedade civil. Este forte componente técnico pode ser ao mesmo tempo, um facilitador, na medida em que coloca o saber técnico à disposição do Comitê, e um obstaculizador, na medida em que dificulta o diálogo com o saber local.

Em relação à importância do papel dos técnicos na implementação da política hídrica gaúcha, é necessário que se faça uma distinção entre os técnicos-estado e os técnicos-sociedade e, dentro do primeiro grupo, entre os técnicos ligados a instituições relacionadas à gestão das águas e demais técnicos do Estado. O papel dos técnicos-estado ligados a outras áreas do governo deveria ser o de promover a integração entre as políticas setoriais. A fraca participação destes técnicos pode representar um fator fragilizador da atuação dos comitês, porque,

muitas questões importantes precisariam ter desdobramentos em outras secretarias,mas acabam sendo decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo, sob a influência dos interlocutores tradicionais. Esta pouca importância que o Estado confere a sua participação nos conselhos gestores de políticas públicas, também é freqüentemente citada na literatura sobre o assunto, levando ao esvaziamento destes conselhos.

A influência das questões político-partidárias na implantação do sistema no Estado foi avaliada através da análise das ações relativas à política hídrica referentes aos diferentes governos durante os últimos 15 anos, concluindo-se que a política gaúcha de recursos hídricos vem avançando gradual e progressivamente, com possíveis demoras e refluxos, ao longo das sucessivas mudanças de partidos no governo.

Na literatura sobre participação, a paridade entre sociedade e governo é considerada como condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos gestores de políticas públicas. Em termos de composição, a sociedade está bem representada nos comitês gaúchos, muito embora, a igualdade numérica não seja suficiente para garantir a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório. A comparação desta composição com a prevista para os comitês de bacias na legislação federal e paulista e com a composição dos conselhos estaduais de meio ambiente mostrou uma maior participação da sociedade e uma menor participação dos executivos estaduais e municipais nos comitês gaúchos.

Considerando a percepção dos membros das diferentes categorias sobre seu nível de participação e seu poder de influência sobre os processos

decisórios dos comitês, observou-se um relativo equilíbrio entre os três grupos que os compõem. Comparando-se com o tempo em que as decisões sobre recursos hídricos estavam nas mãos de apenas um usuário, representado por uma pequena parte do setor governamental de âmbito federal, o setor elétrico, esta configuração mostra que tem havido um avanço em relação à participação da sociedade na política hídrica.

Observou-se, também, que o grupo população é o que considera seu nível participação mais relevante, participa mais em comissões ou grupos de trabalho, considera maior sua capacidade de influenciar o comitê e participa mais ativamente das agendas dos dois comitês estudados. Por outro lado, o fato do governo não ocupar todo o seu espaço denota um descaso com os comitês e com o sistema como um todo, podendo representar um dificultador para a implementação da gestão das águas. A literatura existente sobre o tema também sustenta que a existência de um compromisso efetivo, maduro e continuado das instâncias políticas é um fator condicionante de sucesso das práticas participativas.

Considerando a capilaridade territorial dos comitês gaúchos, ou seja, até que ponto seus membros representam as particularidades regionais da cada bacia hidrográfica, observou-se que estas estão bem representadas nos comitês. Os fatores antigüidade, tamanho da bacia e intensidade de conflitos de usos parecem favorecer o desenvolvimento da mobilização social e participação local.

A literatura sobre políticas hídricas indica que a área de hidrologia do país esteve, por muito tempo, a cargo de engenheiros do sexo masculino, que trabalhavam principalmente em empreendimentos ligados à geração de energia elétrica, mas com o surgimento dos estudos sobre meio ambiente, este campo foi se

tornando multidisciplinar. Nos comitês gaúchos, observou-se que a profissão de engenheiro ainda é predominante, mas a diversidade profissional dos envolvidos com as questões hídricas tem aumentado significativamente. Também se observou o predomínio de profissões relacionadas com o meio rural, atividade de grande importância territorial no Estado; e a ausência, quase que total, de profissões ligadas às ciências sociais, reforçando a necessidade de incrementar a participação de profissionais desta área.

Estudos sobre a representatividade dos membros de conselhos gestores de políticas públicas indicam a existência de um vínculo muito frágil entre os representantes e suas entidades, trazendo como consequência a baixa visibilidade social destes organismos. Os resultados obtidos nos comitês gaúchos foram um pouco surpreendentes: tanto o sentimento de autorização para adotar determinadas posturas em nome das entidades que representam, como a frequência com que estes membros reúnem-se, tanto na sua instituição, como com outras instituições da mesma categoria, mostraram-se mais elevados do que o esperado.

O perfil dos membros dos comitês gaúchos aproxima-se da descrição do perfil típico de membros de conselhos gestores de políticas públicas, ou seja, a renda, a escolaridade, o vínculo associativo, a competência subjetiva e o ativismo político indicam o seu pertencimento a uma certa elite social, sugerindo uma base social bastante reduzida, lembrando formas convencionais de relação entre Estado e sociedade. No entanto, uma análise comparativa revela que essas experiências envolvem uma mobilização de base social mais ampla do que aquela que se encontra em instituições políticas convencionais, podendo-se observar que a



participação da sociedade vem se tornando cada vez mais abrangente ao longo do tempo.

Apesar dos três grupos que compõem os comitês apresentarem quadros bastante semelhantes, pode-se notar uma diferenciação entre o grupo órgãos públicos, por um lado, e os grupos usuários e população, por outro. Os representantes de órgãos públicos apresentam maior escolaridade e rendimento, menor ativismo político, exercitam menos sua representatividade e consideram maior a suficiência de informações que detém para a gestão.

Vários indicadores utilizados neste trabalho conduzem à conclusão de que os comitês gaúchos não estão cumprindo sua vocação deliberativa. Os membros dos comitês consideraram como principais objetivos das reuniões a socialização de informações, o compartilhamento de experiências e as apresentações de especialistas, mais relacionadas à capacitação e formação de vínculos entre os membros; a discussão dos instrumentos de gestão e a negociação de problemas e conflitos, que ainda ocorrem de maneira incipiente; enquanto a opção menos citada foi à aprovação de instrumentos de gestão. De forma semelhante, as principais ações e decisões dos comitês foram relacionadas com sua manutenção e funcionamento, educação ambiental, Plano de Bacia e conflitos de uso da água. Além disto, esta idéia também é reforçada, quando se observam os recorrentes comentários realizados pelos entrevistados, como, por exemplo, “o comitê tem tido um caráter mais informativo, que deliberativo”. A análise dos assuntos abordados nas agendas dos dois comitês estudados, onde os instrumentos de gestão e atribuições legais foram pouco representativos; bem como dos tratamentos recebidos pelos assuntos, onde os esclarecimentos foram

predominantes e as deliberações ou encaminhamentos foram pouco significativos; também atestam a baixa capacidade deliberativa destes organismos.

Em relação à hipótese de que um comitê mais antigo e experiente assumiria mais rapidamente as novas atribuições legais, enquanto um comitê mais jovem estaria mais envolvido com questões ligadas à organização interna; a observação da ordem de importância dada aos temas e ao tipo de tratamento recebido pelos assuntos mostrou uma aparente semelhança entre as agendas dos dois comitês. No entanto, uma observação mais detalhada sobre os assuntos tratados, mostra a explicação deste fato como uma questão mais circunstancial, do que propriamente relacionada à experiência dos respectivos comitês. Por outro lado, a análise do tipo de tratamento dado aos assuntos vai ao encontro desta hipótese, uma vez que o comitê mais antigo mostrou uma menor preocupação com aspectos burocráticos e capacitação, uma participação mais ativa nas reuniões e uma maior independência em relação aos órgãos públicos.

O discurso sobre participação da sociedade na formulação e implementação das políticas hídricas está basicamente relacionado a três questões: democratização do processo, através do aumento da transparência e do controle social; maior eficácia na resposta às demandas sociais; e importante função pedagógica, no sentido de construção da cidadania e reinvenção dos padrões de convivência democrática, viabilizando os processos de capacitação e de aprendizado coletivo.

Apesar dos representantes dos comitês gaúchos apresentarem um perfil diferenciado, indicando seu pertencimento a uma certa elite social, pode-se observar que o nível de participação da sociedade nos comitês de bacias vem

aumentando significativamente. Também foi observado que tem aumentado a capilaridade territorial e a diversidade profissional, reforçando a idéia de democratização do processo. Apareceu como fator possivelmente dificultador desta democratização a pouca participação do setor governamental, principalmente das outras secretarias não relacionadas diretamente com o assunto, o que pode levar ao esvaziamento dos comitês.

Quanto à eficácia das ações, relacionada ao aumento de transparência e controle social, este tipo de análise ainda não é possível de ser realizada, tendo em vista o estágio inicial de implementação do sistema como um todo, onde os instrumentos de planejamento e gestão ainda não foram implantados, refletindo-se na baixa capacidade deliberativa dos comitês. Outra crítica que pode ser feita a este processo diz respeito aos problemas de recursos hídricos observados no Estado: apesar das iniciativas já adotadas, até agora não se observou diminuição dos níveis de poluição dos rios estaduais. Até o momento, os comitês só têm cumprido sua, não menos importante, função como vetor educacional na promoção da cidadania, onde a aprendizagem da participação incentiva a geração e viabilização de análises e soluções, contribuindo para, efetivamente, construir um espaço democrático. É, portanto, prematuro se falar em delineamento de novas tendências na produção de políticas públicas ou em que medida estas novas arenas decisórias viabilizam, de fato, a inserção da sociedade civil dentro dos processos decisórios das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. *Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. Cadernos do IPPUR/ UFRJ – Vol. XII, N.º 1. Rio de Janeiro, 1998.

ACSELRAD, H. Introdução. In: ACSELRAD, H. (org.). *Meio ambiente e democracia*. IBASE. Rio de Janeiro, 1992.

ACURSO, J. *Matriz econômica do Litoral Norte*. GERCO/FEPAM. Relatório. Porto Alegre, 2002.

ARAÚJO, A. Cidadania a políticas públicas – conselhos municipais de saúde e a política de saúde. In: Teixeira, E. C. & Ribeiro, I. (org.) *Políticas públicas e cidadania*. Séria UFBA em Campo/debates. Salvador, 2001.

ASSIS, L. F. S. Interdisciplinaridade: necessidade das ciências modernas e imperativo das questões ambientais. In: PHILIPPI Jr., A. (org.) *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. Signus Editora. São Paulo, 2000.

AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Fundação Ford / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2002. Home page: [www.pazeterra.com.br](http://www.pazeterra.com.br).

AZEVEDO, L. G. T.; BALTAR, A. M.; GARRIDO, J. M. & PEREIRA, L. P. *Contribuição para discussão de políticas públicas nas áreas de saneamento e gerenciamento de recursos hídricos*. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH. Curitiba, 2003.

BANCO MUNDIAL. *The world Bank Participation Sourcebook*. Environmental Department papers, 019. Washington, 1996.

BANDEIRA, P. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão N.º 630. Brasília, 1999.

BAPTISTA, F. M. C. Cidadania e políticas públicas de educação. In: TEIXEIRA, E. C. & Ribeiro, I. (org.) *Políticas públicas e cidadania*. Série UFBA em Campo/debates. Salvador, 2001.

BARBOSA, F. A. R. Síntese dos marcos conceituais. In: PHILIPPI Jr., A. (org.) *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. Signus Editora. São Paulo, 2000.

BARRETO, A. C.; SANTOS, R. C. P. & CARNEIRO, A. P. *A experiência do Consórcio Intermunicipal do Jiquiriçá – Bahia na implantação de um modelo participativo de gestão de recursos hídricos*. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH. Curitiba, 2003.

BEIERLE, T. C. *Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals*. Discussion Paper 99 – 06. Resources for the Future. Washington, 1998. Home page: [www.rff.org](http://www.rff.org).

BORBA, S. & MERCANTE, M. A. *Pressupostos teóricos para a promoção da participação social no processo de gestão de recursos hídricos em Mato Grosso*. Anais do IV Diálogo Interamericano de gerenciamento das águas. Foz do Iguaçu, 2001.

BRANCO, M. A. G. & CORDEIRO NETTO, O. M. *O FEHIDRO e a participação social na gestão das águas no Estado de São Paulo*. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH. Curitiba, 2003.

COMITESINOS. Home page: [www.comitesinos.com.br](http://www.comitesinos.com.br)

COMITÊ TRAMANDAÍ. Home page: [www.comitetramandai.com.br](http://www.comitetramandai.com.br)

CÁNEPA, M. E. & GRASSI, L. A. T. *Os comitês da Bacia no Rio Grande do Sul – uma experiência histórica*. Ciência e Ambiente N.º 21. Universidade de Santa Maria. Santa Maria, 2001.

CARVALHO, I. C. M. Educação, meio ambiente e ação política. In: ACSELRAD, H. (org.). *Meio ambiente e democracia*. IBASE. Rio de Janeiro, 1992.

COBALCHINI, M. S. & SILVA, M. L. C. *O papel do órgão ambiental no sistema estadual de recursos hídricos: Rio Grande do Sul – Brasil*. Anais do Simpósio Internacional de Gestão de Recursos Hídricos. Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH). Gramado, 1998.

CORNELY, S. A. *Interdisciplinarietà del abordage ecologico: ideas preliminares*. Rev. Interamericana de Planificación, v. XXV, 98. SIAP, 1992.

\_\_\_\_\_. *A interdisciplinarietà na abordagem ecológica*. Veritas, v. 38, nº 149. Porto Alegre, 1993.

COSTA, V. L. Interdisciplinarietà e sociedade. In: PHILIPPI Jr., A. (org.) *Interdisciplinarietà em ciências ambientais*. Signus Editora. São Paulo, 2000.

COSTA, F. J. L. *Estratégias de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil: áreas de cooperação com o Banco Mundial*. Série Água Brasil 1. Banco Mundial. Brasília, 2003.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Fundação Ford / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2002. Home page: [www.pazeterra.com.br](http://www.pazeterra.com.br).

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Fundação Ford / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2002. Home page: [www.pazeterra.com.br](http://www.pazeterra.com.br).

FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), Rio de Janeiro, 1999.

FEE. Índice de desenvolvimento socioeconômico (IDESE). Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre, 2003. Home page: [www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br).

FEPAM. *Diretrizes ambientais para o desenvolvimento dos municípios do Litoral Norte*. Caderno de Planejamento e gestão Ambiental 1. Porto Alegre, 2000.

FERREIRA, L. da C. A importância da interdisciplinaridade para a sociedade In: PHILIPPI Jr., A. (org.) *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. Signus Editora. São Paulo, 2000.



FINOT. I. Descentralización en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social / CEPAL / Nações Unidas. Serie Gestión Pública N° 12. Santiago do Chile, 2001.

FRANK, B.; SANTOS, E. & MAYRA, D. *O Encontro Nacional de Comitês em Aracaju*. Relatório para o Projeto Marca D'água. Brasília, 2003.

FUKS, M. *Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná*. 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, 2002.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Home page: <http://www.fee.rs.gov.br>.

FUNDAP. *Planejamento intersetorial, participativo e orientado por objetivos*. Relatório da Oficina Representatividade do I Congresso Estadual de Bacias Hidrográficas de São Paulo. São Pedro, 2001.

GARJULLI, et al. *Apoio à organização de usuários – gestão participativa dos recursos hídricos*. Home page: <http://www.cogerh.com.br/usuarios/gestao.htm>.

GARRIDO, R. *Comentários sobre a política brasileira de recursos Hídricos*. Notas para apresentação na IV Assembléia Geral da Rede Latino Americana de Organizações de Bacias. Foz do Iguaçu, 2001.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Ed. Atlas. São Paulo, 1999.

GODARD, O. A relação interdisciplinar: problemas e estratégias. In: VIEIRA, P. F. & WEBER, J. (org.) *Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. Ed. Cortez. São Paulo, 1997.

GUTIÉRREZ, R. *Comitê Gravataí*. Projeto Marca D'água. Fase I – Relatórios de Bacia. Brasília, 2001. Home page: [www.marcadagua.org.br](http://www.marcadagua.org.br).

HAASE, J. & VECCHIO, G. R. Índice de qualidade da água. Programa Pró-Guaíba. Plano Diretor de Controle e Administração Ambiental da Região Hidrográfica do Guaíba. Anexo 16. Secretaria de Coordenação e Planejamento/Metroplan. Porto Alegre, 1998.

HAASE, J.; SILVA, M. L. C. & COBALCHINI, M. S. *Evolução do processo de enquadramento na gestão de recursos hídricos – Experiências no Rio Grande do Sul*. Anais do IV Diálogo Interamericano de Gerenciamento de Águas. Foz do Iguaçu, 2001.

HAASE, J. *A bacia do Rio dos Sinos*. Projeto Marca D'água. Relatórios preliminares. Brasília, 2002.

HAASE, J. *Socializando informações sobre o IV Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas*. Relatório para o Projeto Marca D'água. Camboriú, 2002.

HAASE, J. & SILVA, M. L. C. *Participação da sociedade no processo de enquadramento dos recursos hídricos: experiência no Rio Grande do Sul*. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH. Curitiba, 2003.

HAASE, J. & SILVA, M. L. C. *Enquadramento das águas do rio dos Sinos – um processo participativo*. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH. Curitiba, 2003.

HAASE, J.; STRINGUINI, M. H.; SILVA, M. L. B.; RODRIGUES, M. L. K. & KOCH, S. M. V. *Qualidade das águas superficiais do Litoral Norte e Médio do Rio Grande do Sul*. Anais do 22º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. ABES. Joinville, 2003.

INOJOSA, R. M. (org) *Relatório da oficina Representatividade – Planejamento intersetorial, participativo e orientado por objetivos*. Fundap. São Pedro, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Home page: <http://www.ibge.gov.br>.

IBGE. *Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política*. Brasília, 2004. Home page: <http://www.ibge.gov.br>.

JACOBI, P. Descentralização. In: ANDRADE, R. & JACCOUD, L. (org.) *Estrutura e organização do Poder Executivo – Administração Pública brasileira*. ENAP. Brasília, 1993.

JACOBI, P. *Descentralização: reflexões em torno de um tema complexo e contraditório*. Texto disponibilizado no site do Projeto Marca D'água ([www.marcadagua.org.br](http://www.marcadagua.org.br)).

JOHNSSON, R. M. F. & LOPES, P. D. (orgs.). *Retatos 3 x 4 das bacias pesquisadas*. Série Projeto Marca D'água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil, Caderno 1. Finatec. Brasília, 2003).

JOURAVLEV, A. *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Série Recursos Naturales e Infraestructura N°66. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003.

LANNA, A. E. *Gerenciamento de recursos hídricos: conceitos, princípios e aplicações no Brasil*. Instituto de Pesquisas Hidráulicas/ UFRGS. Recursos Hídricos, 29. Porto Alegre, 1993.

\_\_\_\_\_. *Curso de introdução à gestão de recursos hídricos*. SRH/MMA. Porto Alegre, 1997.

\_\_\_\_\_. A inserção da gestão das águas na gestão ambiental. In: MUÑOZ, H. R. (org.) *Interfaces da gestão de recursos hídricos: desafios da lei de águas de 1997*. Secretaria de recursos Hídricos. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. *Aspectos conceituais e institucionais da gestão de recursos hídricos*. IPH/UFRGS. Porto Alegre, 1999. Home page: <http://www.ufrgs.br/hidp78.html>.

\_\_\_\_\_. *Da gestão participativa da água que (não) temos para a gestão participativa da água que queremos*. Anais do I Simpósio de recursos Hídricos do Centro-Oeste. Brasília, 2000.

LUCHINI, A. M. *Proposta de metodologia participativa para a elaboração dos Planos de Bacia*. Anais do IV Diálogo Interamericano de gerenciamento das águas. Foz do Iguaçu, 2001.

MARTINS, C. E. *A gestão da água em São Paulo: o feito e o a fazer*. Fundap. São Pedro, 2001.

MINERVINO, L. M. P. *A participação da mulher na política de recursos hídricos: uma abordagem sobre gênero a partir de um estudo de caso*. Dissertação de mestrado. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2002.

MIRANDA, C. O. O papel político-institucional dos comitês de bacia hidrográfica no Estado de São Paulo: um estudo de caso. In: FELICIDADE, N.; MARTINS, R. C. &

LEME, A. A. (org) *Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil*. Ed RiMa. São Carlos, 2001.

MOREIRA, M. M. M. A. A política nacional de recursos hídricos: avanços recentes e desafios. In: FELICIDADE, N.; MARTINS, R. C. & LEME, A. A. (org.) *Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil*. Ed RiMa. São Carlos, 2001.

MUÑOZ, H. R. Razões para um debate sobre as interfaces da gestão dos recursos hídricos no contexto da Lei de Águas de 1997. In: MUÑOZ, H. R. (org.) *Interfaces da Gestão de recursos Hídricos – Desafios da lei das águas de 1997*. MMA / SRH. Brasília, 2000.

NOBRE, C. A. Síntese da importância da disciplinaridade. In: PHILIPPI Jr., A. (org.) *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. Signus Editora. São Paulo, 2000.

PAIM, P. R. & NABINGER, V. Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas. Histórias e Estórias. In: MACHADO, C. J. S. (org.) *Gestão de águas doces*. Editora Interciência. Rio de Janeiro, 2004.

PAGNOCCHESCHI, B. A política nacional de recursos hídricos no cenário da integração das políticas públicas. In: MUÑOZ, H. R. (org.) *Interfaces da Gestão de recursos Hídricos – Desafios da lei das águas de 1997*. MMA / SRH. Brasília, 2000.

PROFILL. *Diagnóstico da dinâmica social da bacia*. Relatório temático A.1 da 1ª etapa do Plano de Bacia do Rio Tramandaí. SEMA. Porto Alegre, 2004.

PROJETO MARCA D'ÁGUA. Home page: [www.marcadagua.org.br](http://www.marcadagua.org.br)

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1996.

RIBEIRO, J. C. J. *A gestão ambiental no Brasil e os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente*. Anais do 22º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. Joinville, 2003.

ROCHA, A. L. C. *Nas trilhas de uma bioetnodiversidade: a questão do olhar do outro e seus desdobramentos na construção dialógica das ciências ambientais*. Instituto Anthropus. Porto Alegre, 2000.

ROCHA, J. C. A legalidade da participação. In: TEIXEIRA, E. C. & RIBEIRO, I. (org.) *Políticas públicas e cidadania*. Séria UFBA em Campo/debates. Salvador, 2001.

ROMANO, P. *Gestão integrada e participativa de recursos hídricos*. Anais do IV Diálogo Interamericano de Gerenciamento de Águas Foz do Iguaçu, 2001.

RONDINELLI, D. A. *Analysing decentralization policies in developing countries: political-economy framework*. Development and Change Vol. 20, Nº 1. 1989.

ROSA, M. S. M.; ALMEIDA, C. N. & BRAGA, A. C. F. *Contribuição para a implementação da gestão participativa das águas no Estado da Paraíba*. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH. Curitiba, 2003.

SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Ed. Cortez. São Paulo, 1995.

SANTOS, D. G. *A cobrança pelo uso da água*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2000.

SANTOS, Jr. O. A. *Capital social e gestão nas grandes cidades: associativismo e participação sócio política nas regiões metropolitanas do Brasil*. FASE/IPPUR-UFRJ. Anais do VIII Encontro Nacional do ANPUR. Rio de Janeiro, 1998.

SCHNEIDER, S. & WAQUIL, P.D. *Caracterização sócio-econômica dos municípios gaúchos e desigualdades regionais*. Revista de Sociologia e Economia Rural (no prelo). 2002.

SCHULT, S. I. M. Santa Maria – retratos 3x4 das bacias pesquisadas. In: JOHNSON, R. M. F. & LOPES, P. D. (orgs.). *Projeto Marca d'água, seguindo as mudanças da gestão das bacias hidrográficas do Brasil*. Finatec. Brasília, 2003.



SEMA. *Relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Porto Alegre, 2002.*

SEMA. Home page: [www.sema.rs.gov.br](http://www.sema.rs.gov.br)

\_\_\_\_\_. *Conferência Estadual do Meio Ambiente (Confema) – Ano Estadual das Águas – Temática proposta. Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Documento. Porto Alegre, 2004.*

SETTI, A. et al. *Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos. Agência Nacional de Energia Elétrica e Agência Nacional de Águas. Brasília, 2001. 328 p.*

SILVEIRA, G. T. R. & VERSIANI, B. R. *Gestão participativa dos recursos hídricos: alguns ensinamentos. Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH. Curitiba, 2003.*

SOUZA, H. Ecologia e democracia: duas vertentes questionam o desenvolvimento. In: ACSELRAD, H. (org.). *Meio ambiente e democracia. IBASE. Rio de Janeiro, 1992.*

SOUZA, N. R.; AZEREDO, S. M. & MORTARI, D. *A articulação como fator preponderante na gestão dos recursos hídricos. Anais do XXI Simpósio Brasileiro de recursos Hídricos. Vitória, 1997.*

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Fundação Ford / Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2002. Home page: [www.pazeterra.com.br](http://www.pazeterra.com.br).

TEIXEIRA, E. C. Organizações da sociedade civil na Bahia e suas relações com o poder público municipal. In: TEIXEIRA, E. C. & RIBEIRO, I. (org.) *Políticas públicas e cidadania*. Séria UFBA em Campo/debates. Salvador, 2001.

THIOLLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. Ed. Polis. São Paulo, 1981.

TUCCI, C. E. M. Desafios em Recursos Hídricos. In: PHILIPPI Jr., A. (org.) *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. Signus Editora. São Paulo, 2000.

TUCCI, C. E. M.; HESPANHOL, I. & CORDEIRO NETTO, O. M. *Gestão da Água no Brasil*. Ed. UNESCO. Brasília, 2001.

UNDP. *Guidebook on participation*. Home page: <http://www.undp.org/undp/csopp/paguide.htm>. 1998.

VÍCTORA, C. G.; KNAUTH, D. R. & HASSEN, M. N. A. *Pesquisa qualitativa em saúde*. Tomo editorial. Porto Alegre, 2000.

VON HALDENWANG, C. *Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en America Latina*. EURE Vol. XVI, Nº 50. Santiago Del Chile, 1990.

ZORZI, I.; FILIPINI, A. F.; CÁNEPA, E. M. & SCNEIDER, V. E. *A gestão de recursos hídricos no RS – uma estratégia de participação da sociedade civil*. Caderno de Divulgação do Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Taquari – Antas. Caxias, 2000.

**Anexo I**  
**Perfil dos membros dos Comitês de Bacias do RS \***

Questionário N<sup>o</sup>

1. **Comitê** que participa:.....
2. **Município** onde reside:.....
3. **Instituição** que representa no Comitê:.....
4. **Categoria** que representa no Comitê e grupo a que pertence:
  - ( ) Grupo I: Usuários
    - Abastecimento público ( )
    - Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos ( )
    - Indústria / Agroindústria ( )
    - Agricultura / Pecuária / Silvicultura ( )
    - Recreação / Turismo / Lazer / Esporte ( )
    - Pesca / Aqüicultura ( )
    - Mineração / Navegação / Transporte hidroviário ( )
    - Energia ( )
  - ( ) Grupo II: População
    - Câmaras legislativas municipais ( )
    - Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores ( )
    - Organizações sindicais ( )
    - Associações técnico-científicas / classistas ( )
    - Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos Hídricos ( )
    - Instituições de ensino / pesquisa ( )
  - ( ) Grupo III: Órgãos públicos estaduais e federais
    - Sec. de Coordenação e Planejamento ( )
    - Sec. de Obras Públicas e Saneamento ( )
    - Sec. da Saúde ( )
    - Sec. da Agricultura e Abastecimento ( )
    - Sec. da Educação ( )
    - Sec. do Meio Ambiente ( )
    - Sec. da Ciência e Tecnologia ( )
    - Sec. de Turismo ( )
    - Sec. de Energia, Minas e Comunicação ( )
    - Sec. de Transportes ( )
    - Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos ( )
  - ( ) Grupo IV: Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento/outorga
    - Fepam ( )
    - Metroplan ( )
    - DRH ( )
  - ( ) Outros (ouvinte, convidado, palestrante, etc)
5. **Sexo:**
  - ( ) Masculino
  - ( ) Feminino
6. **Idade:**
  - ( ) Até 20 anos
  - ( ) Entre 20 e 30 anos
  - ( ) Entre 30 e 40 anos
  - ( ) Entre 40 e 50 anos
  - ( ) Entre 50 e 60 anos
  - ( ) Mais que 60 anos

\*Questionário elaborado por Janine Haase, como parte da tese de doutorado em desenvolvimento no Curso de Pós-Graduação em Ecologia da UFRGS (Março, 2003)

7. **Renda** mensal:

- Até 5 salários mínimos (até R\$ 1.300)
- Entre 5 e 10 salários mínimos (de R\$ 1.300 a R\$ 2.600)
- Entre 10 e 20 salários mínimos (de R\$ 2.600 a R\$ 5.200)
- Mais que 20 salários mínimos (mais que R\$ 5.200)

8. **Escolaridade:**

- Fundamental incompleto
- Fundamental completo
- Médio incompleto
- Médio completo
- Superior incompleto
- Superior completo
- Curso de pós-graduação

9. **Profissão:**.....10. Você participa de **outras atividades**, além da que representa no comitê, na sua comunidade?

- Sim
- Não

10.a. Qual(quais)?

- Clubes de serviço
- Organismos de caridade
- Movimentos religiosos
- Clubes sociais
- Clubes esportivos
- Associações de bairro
- Sindicatos
- Associações de proteção ambiental
- Atividades ligadas a escolas
- Partidos políticos
- Organizações profissionais
- Atividades artísticas e culturais
- Outros:.....

11. Você considera seu **poder de influenciar** as decisões do comitê:

- Grande
- Médio
- Pequeno
- Nulo

12. Você considera seu **nível de participação** no Comitê:

- Fraco
- Médio
- Forte

13. Você participa da **CPA** ou algum **grupo de trabalho** do comitê?

- Sim
- Não

14. Você participou na **eleição estadual** de 2002? De qual(quais) forma(s)?

- Compareceu a comício(s)
- Doou dinheiro
- Trabalhou gratuitamente
- Colou cartazes e adesivos
- Usou broches ou similares
- Defendeu candidato(s)
- Não participou

15. Você tem alguma **preferência partidária**? Qual?
- PDT
  - PFL
  - PMDB
  - PSB
  - PSDB
  - PT
  - PTB
  - Outro
  - Nenhum
16. Você lê **jornal**?
- Raramente
  - Freqüentemente
  - Sempre
17. Você assiste noticiário na **TV**?
- Raramente
  - Freqüentemente
  - Sempre
18. Você escuta noticiário no **rádio**?
- Raramente
  - Freqüentemente
  - Sempre
19. Onde você encontra **informação** sobre a **água**?
- Meios de comunicação (jornais, rádio, TV)
  - Revistas especializadas
  - Internet
  - Observações pessoais
  - Material divulgado pelo Comitê
  - Estudos técnicos e científicos
20. Você considera que recebe as **informações necessárias** para o **gerenciamento das águas**?
- Sim
  - Mais ou menos
  - Não
21. Você se sente autorizado a **adotar uma determinada postura** no comitê em nome da entidade que representa?
- Sim, sempre
  - Sim, se já ocorreu uma discussão e foi definida uma posição
  - Sim, exceto quando o assunto é polêmico
  - Raramente
  - Nunca
22. Você se **reúne na sua instituição** para discutir sobre assuntos do comitê?
- Raramente
  - Freqüentemente
  - Sempre
23. Você se reúne com **outras instituições da mesma categoria**?
- Raramente
  - Freqüentemente
  - Sempre

24. Na sua opinião, as **reuniões do comitê** servem para:

- Socializar informações
- Compartilhar experiências
- Negociar problemas e conflitos
- Imaginar estratégias para resolver problemas e conflitos
- Ouvir apresentações de especialistas
- Propor projetos
- Decidir sobre projetos
- Discutir instrumentos de gestão (enquadramento, plano, outorga, cobrança)
- Aprovar instrumentos de gestão (enquadramento, plano, outorga, cobrança)
- Outros:.....

25. Na sua opinião, qual(uais) a(s) categoria(s) que tem **maior influência** nos processos decisórios do comitê?

- Abastecimento público ( )
- Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos ( )
- Indústria / Agroindústria ( )
- Agricultura / Pecuária / Silvicultura ( )
- Recreação / Turismo / Lazer / Esporte ( )
- Pesca / Aqüicultura ( )
- Mineração / Navegação / Transporte hidroviário ( )
- Energia ( )
- Câmaras legislativas municipais ( )
- Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores ( )
- Organizações sindicais ( )
- Associações técnico-científicas / classistas ( )
- Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos Hídricos ( )
- Instituições de ensino / pesquisa ( )
- Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento – Grupo IV ( )
- Outros Órgãos públicos – Grupo III ( )

26. Na sua opinião, qual(uais) a(s) categoria(s) que tem **maior nível de participação** no comitê?

- Abastecimento público ( )
- Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos ( )
- Indústria / Agroindústria ( )
- Agricultura / Pecuária / Silvicultura ( )
- Recreação / Turismo / Lazer / Esporte ( )
- Pesca / Aqüicultura ( )
- Mineração / Navegação / Transporte hidroviário ( )
- Energia ( )
- Câmaras legislativas municipais ( )
- Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores ( )
- Organizações sindicais ( )
- Associações técnico-científicas / classistas ( )
- Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos Hídricos ( )
- Instituições de ensino / pesquisa ( )
- Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento – Grupo IV ( )
- Outros Órgãos públicos – Grupo III ( )

27. Na sua opinião, qual(uais) a(s) categoria(s) que tem **menor nível de participação** no comitê?

- Abastecimento público ( )
- Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos ( )
- Indústria / Agroindústria ( )
- Agricultura / Pecuária / Silvicultura ( )
- Recreação / Turismo / Lazer / Esporte ( )
- Pesca / Aqüicultura ( )
- Mineração / Navegação / Transporte hidroviário ( )
- Energia ( )
- Câmaras legislativas municipais ( )
- Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores ( )
- Organizações sindicais ( )
- Associações técnico-científicas / classistas ( )
- Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos Hídricos ( )
- Instituições de ensino / pesquisa ( )
- Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento – Grupo IV ( )
- Outros Órgãos públicos – Grupo III ( )

28. Na sua opinião, as **principais decisões/ações do comitê** do qual você participa referem-se a:

- ( ) Conflitos de uso da água
- ( ) Outorga
- ( ) Financiamento de intervenções
- ( ) Plano de Bacia
- ( ) Enquadramento
- ( ) Manutenção e operação do Comitê
- ( ) Agência
- ( ) Licenciamento ambiental
- ( ) Cobrança
- ( ) Mobilização dos atores
- ( ) Educação ambiental
- ( ) Assessoria ambiental aos municípios da bacia
- ( ) Monitoramento da água
- ( ) Participação em programas/projetos
- ( ) Outros:.....

29. Na sua opinião, o(s) **principal(is) problema(s)** que o comitê enfrenta referem-se a:

- ( ) Faltam recursos financeiros
- ( ) Faltam recursos humanos
- ( ) Agência de Bacia não implantada
- ( ) Conhecimento técnico insuficiente
- ( ) Baixo nível de mobilização da sociedade
- ( ) Pouca participação do setor governamental
- ( ) Pouca representatividade dos membros dos comitês
- ( ) Falta capacitação aos membros do comitê
- ( ) Outorga não implantada
- ( ) Cobrança não implantada
- ( ) Dificuldades na transmissão da informação por parte dos técnicos
- ( ) Outros:.....

**Comentários:**.....  
 .....  
 .....  
 .....



## **Anexo II**

Tabelas com o perfil e a percepção dos membros dos comitês de bacias gaúchos sobre o processo de gestão das águas, agrupadas por região hidrográfica e por comitê, com base em questionário aplicado em 2003

Tabela 1 - Reside dentro ou fora da bacia

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Cometesinos (L20)
Dentro	88,0	100,0	70,6	75,8	68,6	100,0	93,8	88,9	94,3	95,0	86,1	85,4	81
Fora	12,0	-	29,4	24,2	31,4	-	6,3	11,1	5,7	5,0	13,9	14,6	18
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 2 – Grupo a que pertence

Grupo	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Cometesinos (L20)
I (usuário)	43,4	41,4	47,1	48,5	45,7	47,6	37,5	40,7	48,6	60,0	45,9	22,0	44
II (população)	34,7	41,4	26,5	36,4	37,1	38,1	46,9	59,3	28,6	25,0	37,6	31,7	22
III (órgãos públicos)	4,4	6,9	-	6,1	8,6	-	6,3	-	-	5,0	3,8	2,4	-
IV (órgãos licenciadores)	4,6	3,4	8,8	3,0	8,6	-	9,4	-	2,9	5,0	4,9	4,9	3,
Outros	12,9	6,9	17,6	6,1	-	14,3	-	-	20,0	5,0	7,9	39,0	29
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 3 - Sexo

Sexo	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís / (L20)
Masculino	74,5	65,5	79,4	60,6	85,7	85,7	78,1	77,8	62,9	80,0	74,4	63,4	77
Feminino	23,7	34,5	20,6	39,4	14,3	14,3	21,9	22,2	37,1	10,0	24,8	31,7	22
NS/NR	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-	10,0	0,8	4,9	-
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 4 - Faixa etária

Faixa etária	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís / (L20)
Entre 20 e 30 anos	9,2	6,9	2,9	12,1	5,7	14,3	15,6	7,4	11,4	25,0	10,5	4,9	18
Entre 30 e 40 anos	23,0	20,7	11,8	24,2	25,7	23,8	9,4	22,2	34,3	15,0	21,1	24,4	22
Entre 40 e 50 anos	39,8	34,5	41,2	36,4	31,4	33,3	50,0	44,4	25,7	35,0	36,8	46,3	29
Entre 50 e 60 anos	19,3	27,6	35,3	21,2	25,7	23,8	18,8	11,1	20,0	-	21,4	19,5	25
Mais que 60 anos	6,9	6,9	5,9	-	8,6	4,8	6,3	11,1	8,6	20,0	7,5	2,4	3,
NS/NR	1,8	3,4	2,9	6,1	2,9	-	-	3,7	-	5,0	2,6	2,4	-
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 5 - Renda mensal

Renda mensal	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís / (L20)
Até 5 salários mínimos (até R\$ 1.3000)	22,8	27,6	20,6	24,2	2,9	19,0	31,3	25,9	11,4	30,0	20,7	22,0	40
Entre 5 e 10 salários mínimos (de R\$ 1.300 a R\$ 2.600)	29,7	24,1	5,9	30,3	25,7	38,1	34,4	25,9	31,4	40,0	27,4	29,3	22
Entre 10 e 20 salários mínimos (de R\$ 2.600 a R\$ 5.200)	32,9	27,6	50,0	36,4	51,4	42,9	28,1	25,9	34,3	20,0	36,1	34,1	25
Mais que 20 salários mínimos (mais que R\$ 5.200)	10,3	13,8	20,6	3,0	20,0	-	6,3	18,5	20,0	-	12,4	4,9	11
NS/NR	4,4	6,9	2,9	6,1	-	-	-	3,7	2,9	10,0	3,4	9,8	-
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 6 - Escolaridade

Escolaridade	Total	Região Hidrográfica / Comitê (%)											
		Guaíba										Litc	
		Gravatá (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuá (L20)
Fundamental incompleto	2,3	6,9	2,9	-	2,9	-	-	3,7	-	10,0	2,6	-	3,
Fundamental completo	3,0	3,4	2,9	-	2,9	4,8	3,1	-	-	5,0	2,3	7,3	3,
Médio incompleto	2,5	3,4	5,9	-	-	-	3,1	11,1	-	-	2,6	2,4	-
Médio completo	8,0	3,4	5,9	12,1	5,7	9,5	6,3	3,7	5,7	10,0	6,8	9,8	14
Superior incompleto	11,7	10,3	11,8	24,2	5,7	9,5	-	22,2	2,9	10,0	10,5	14,6	18
Superior completo	32,2	34,5	29,4	18,2	20,0	52,4	46,9	29,6	42,9	40,0	33,8	22,0	22
Curso de pós-graduação	38,9	37,9	41,2	42,4	62,9	23,8	40,6	29,6	48,6	20,0	40,6	36,6	37
NS/NR	1,4	-	-	3,0	-	-	-	-	-	5,0	0,8	7,3	-
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 7 – Participação em outras atividades na sua comunidade, além da que representa no comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravatá (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuá (L20)
Sim	85,1	79,3	76,5	66,7	91,4	85,7	93,8	88,9	77,1	80,0	82,0	85,4	88
Não	13,6	20,7	20,6	30,3	5,7	14,3	6,3	11,1	22,9	15,0	16,5	14,6	7,
NS/NR	1,4	-	2,9	3,0	2,9	-	-	-	-	5,0	1,5	-	3,
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 8 - Qual(quais)?

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (C)											
		Guaíba										Litc	
		Gravatá (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuá (L20)
Organizações profissionais	33,5	26,1	38,5	18,2	34,4	33,3	43,3	33,3	48,1	12,5	33,5	25,7	33
Partidos políticos	32,4	39,1	42,3	45,5	34,4	33,3	26,7	29,2	29,6	12,5	33,0	22,9	33
Associações de proteção ambiental	28,6	30,4	15,4	40,9	25,0	16,7	33,3	25,0	29,6	31,3	27,5	28,6	29
Sindicatos	26,5	13,0	30,8	22,7	21,9	38,9	13,3	29,2	29,6	25,0	24,3	17,1	33
Clubes sociais	25,7	17,4	19,2	13,6	28,1	55,6	20,0	45,8	14,8	37,5	26,6	25,7	33
Atividades ligadas a escolas	18,6	30,4	11,5	22,7	18,8	33,3	13,3	20,8	-	25,0	18,3	8,6	16
Clubes esportivos	18,1	4,3	23,1	13,6	37,5	38,9	13,3	37,5	3,7	18,8	21,1	14,3	16
Clubes de serviço	16,2	8,7	19,2	9,1	15,6	16,7	20,0	20,8	11,1	18,8	15,6	20,0	25
Movimentos religiosos	14,9	17,4	7,7	9,1	18,8	33,3	13,3	4,2	14,8	31,3	15,6	14,3	25
Associações de bairro	13,5	26,1	11,5	31,8	6,3	11,1	13,3	29,2	14,8	12,5	17,0	14,3	8,
Atividades artísticas e culturais	10,5	8,7	7,7	18,2	9,4	22,2	10,0	8,3	3,7	12,5	10,6	8,6	12
Organismos de caridade	9,5	-	19,2	9,1	12,5	-	3,3	16,7	3,7	18,8	9,2	8,6	8,
Outros	17,0	13,0	26,9	27,3	18,8	11,1	30,0	8,3	11,1	18,8	18,8	20,0	16
NS/NR	0,3	4,3	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	-	-
<b>BASE</b>	<b>370</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>32</b>	<b>18</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>218</b>	<b>35</b>	<b>2</b>

Base= entrevistados que participam de outras atividades, além das que representam no comitê

Tabela 9 – Percepção sobre seu poder de influenciar as decisões do comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís (L20)
Grande	14,0	20,7	17,6	9,1	11,4	-	15,6	14,8	17,1	5,0	13,2	12,2	-
Médio	59,1	58,6	50,0	66,7	60,0	81,0	46,9	66,7	48,6	50,0	57,9	48,8	74
Pequeno	21,4	17,2	26,5	15,2	28,6	19,0	28,1	18,5	25,7	35,0	23,7	36,6	7,
Nulo	2,8	-	2,9	6,1	-	-	3,1	-	5,7	-	2,3	2,4	7,
NS/NR	2,8	3,4	2,9	3,0	-	-	6,3	-	2,9	10,0	3,0	-	11
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 10 – Percepção sobre seu nível de participação no Comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís (L20)
Fraco	11,7	6,9	17,6	12,1	11,4	4,8	9,4	7,4	17,1	10,0	11,3	17,1	18
Médio	57,9	58,6	58,8	69,7	54,3	66,7	59,4	66,7	37,1	60,0	58,3	61,0	51
Forte	26,9	34,5	23,5	15,2	31,4	28,6	28,1	25,9	40,0	20,0	27,8	14,6	14
NS/NR	3,4	-	-	3,0	2,9	-	3,1	-	5,7	10,0	2,6	7,3	14
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 11 – Participação na CPA ou algum grupo de trabalho do comitê?

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís (L20)
Sim	42,5	44,8	47,1	66,7	57,1	85,7	18,8	29,6	48,6	25,0	47,0	29,3	33
Não	51,0	48,3	47,1	27,3	37,1	14,3	78,1	59,3	51,4	60,0	47,4	61,0	55
NS/NR	6,4	6,9	5,9	6,1	5,7	-	3,1	11,1	-	15,0	5,6	9,8	11
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 12 – Forma(s) de participação na eleição estadual de 2002

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caf (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandai (L10)	Camapuã (L20)
Defendeu candidato(s)	40,7	69,0	47,1	54,5	34,3	47,6	37,5	33,3	31,4	30,0	42,9	26,8	37
Compareceu a comício(s)	37,0	44,8	38,2	36,4	34,3	42,9	43,8	37,0	31,4	30,0	37,6	26,8	40
Não participou	34,9	13,8	38,2	24,2	31,4	38,1	40,6	29,6	48,6	35,0	33,5	43,9	22
Trabalhou gratuitamente	26,7	44,8	32,4	30,3	25,7	14,3	31,3	22,2	14,3	30,0	27,4	14,6	22
Usou broches ou similares	23,7	37,9	20,6	30,3	14,3	14,3	21,9	7,4	20,0	15,0	20,7	17,1	48
Colou cartazes e adesivos	16,6	31,0	8,8	18,2	17,1	19,0	9,4	11,1	8,6	20,0	15,4	4,9	29
Doou dinheiro	10,3	13,8	5,9	18,2	8,6	9,5	6,3	11,1	11,4	10,0	10,5	-	7,
NS/NR	4,1	3,4	2,9	3,0	5,7	-	-	11,1	-	10,0	3,8	9,8	11
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2



Tabela 13 - Preferência partidária

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (											Litc	
		Guaíba										Total	Tramandaí (L10)	Comitê (L20)
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)				
Nenhum	33,8	20,7	41,2	21,2	37,1	42,9	40,6	22,2	37,1	30,0	32,7	46,3	25	
PT	23,7	48,3	14,7	45,5	25,7	14,3	21,9	11,1	31,4	25,0	27,1	14,6	11	
Outro	12,9	6,9	2,9	3,0	2,9	9,5	21,9	7,4	14,3	20,0	9,4	12,2	29	
PMDB	8,3	3,4	11,8	-	11,4	23,8	-	3,7	-	10,0	6,4	7,3	14	
PDT	4,1	-	8,8	3,0	2,9	4,8	6,3	14,8	2,9	-	4,9	4,9	-	
PSDB	3,2	-	2,9	9,1	5,7	-	3,1	-	5,7	5,0	3,8	2,4	7,	
PFL	2,3	3,4	-	-	2,9	-	6,3	3,7	2,9	-	2,3	2,4	3,	
PSB	2,3	3,4	5,9	-	5,7	4,8	-	-	-	-	2,3	-	-	
PTB	1,1	-	2,9	-	-	-	-	7,4	2,9	-	1,5	-	-	
NS/NR	8,3	13,8	8,8	18,2	5,7	-	-	29,6	2,9	10,0	9,8	9,8	7,	
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2	

Tabela 14 – Leitura de noticiário em jornal

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (%)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís (L20)
Raramente	4,1	10,3	-	-	5,7	14,3	-	-	2,9	5,0	3,8	4,9	-
Freqüentemente	30,8	17,2	20,6	36,4	20,0	33,3	31,3	25,9	17,1	35,0	25,6	34,1	51
Sempre	63,9	72,4	79,4	60,6	74,3	52,4	68,8	70,4	80,0	55,0	69,5	61,0	44
NS/NR	1,1	-	-	3,0	-	-	-	3,7	-	5,0	1,1	-	3,
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 15 – Assistência de noticiário na TV

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (%)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís (L20)
Raramente	2,8	-	2,9	-	2,9	4,8	-	7,4	-	5,0	2,3	4,9	7,
Freqüentemente	42,5	41,4	41,2	48,5	51,4	23,8	50,0	40,7	31,4	50,0	42,5	36,6	40
Sempre	53,1	58,6	55,9	48,5	42,9	71,4	50,0	51,9	65,7	45,0	54,1	51,2	48
NS/NR	1,6	-	-	3,0	2,9	-	-	-	2,9	-	1,1	7,3	3,
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 16 - Escuta noticiário no rádio

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (%)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís (L20)
Raramente	33,3	27,6	20,6	42,4	42,9	42,9	31,3	33,3	20,0	25,0	31,6	26,8	55
Freqüentemente	40,5	31,0	47,1	39,4	22,9	42,9	40,6	48,1	51,4	55,0	41,4	29,3	25
Sempre	25,5	41,4	32,4	15,2	34,3	14,3	28,1	18,5	28,6	20,0	26,7	41,5	14
NS/NR	0,7	-	-	3,0	-	-	-	-	-	-	0,4	2,4	3,
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 17 – Formas de obtenção de informação sobre a água

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandai (L10)	Camapuã (L20)
Meios de comunicação (jornais, rádio, TV)	72,9	58,6	76,5	87,9	57,1	76,2	68,8	77,8	80,0	70,0	72,6	73,2	70
Material divulgado pelo Comitê	63,9	58,6	61,8	90,9	74,3	57,1	68,8	55,6	60,0	80,0	67,7	48,8	51
Internet	54,5	51,7	58,8	60,6	60,0	57,1	59,4	40,7	74,3	35,0	56,8	43,9	40
Estudos técnicos e científicos	50,6	51,7	58,8	51,5	60,0	38,1	50,0	37,0	74,3	25,0	51,9	53,7	55
Revistas especializadas	49,4	55,2	58,8	48,5	51,4	38,1	62,5	25,9	71,4	20,0	50,4	48,8	63
Observações pessoais	37,7	31,0	50,0	51,5	37,1	38,1	34,4	22,2	54,3	30,0	39,8	46,3	37
NS/NR	0,5	-	-	-	2,9	-	-	-	-	-	0,4	2,4	-
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 18 – Percepção sobre a suficiência de informações para o gerenciamento das águas

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (%)											
		Guaíba										Litoral	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Comandante (L20)
Sim	36,6	58,6	47,1	39,4	45,7	23,8	43,8	29,6	37,1	25,0	40,2	31,7	33
Mais ou menos	50,8	37,9	44,1	60,6	48,6	76,2	50,0	40,7	48,6	70,0	51,5	41,5	48
Não	11,3	3,4	8,8	-	5,7	-	6,3	25,9	14,3	5,0	7,9	19,5	18
NS/NR	1,4	-	-	-	-	-	-	3,7	-	-	0,4	7,3	-
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 19 – Sentimento de autorização para adotar determinadas posturas no comitê em nome da entidade que representa

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuís (L20)
Sim, sempre	52,0	58,6	55,9	57,6	40,0	38,1	62,5	85,2	37,1	45,0	53,4	48,8	51
Sim, se já ocorreu uma discussão e foi definida uma posição	17,0	24,1	8,8	9,1	31,4	19,0	6,3	7,4	28,6	15,0	16,9	14,6	14
Sim, exceto quando o assunto é polêmico	16,8	10,3	14,7	21,2	17,1	23,8	18,8	-	20,0	25,0	16,5	14,6	14
Raramente	6,0	3,4	11,8	3,0	8,6	9,5	9,4	7,4	-	10,0	6,8	7,3	3,
Nunca	2,5	3,4	2,9	3,0	2,9	4,8	-	-	2,9	-	2,3	4,9	-
NS/NR	5,7	-	5,9	6,1	-	4,8	3,1	-	11,4	5,0	4,1	9,8	14
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 20 – Freqüência com que se reúne na sua instituição para discutir sobre assuntos do comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuá (L20)
Raramente	38,4	34,5	32,4	51,5	42,9	38,1	25,0	37,0	22,9	35,0	35,3	36,6	44
Freqüentemente	46,7	41,4	47,1	42,4	42,9	57,1	65,6	55,6	51,4	45,0	49,6	41,5	37
Sempre	11,7	24,1	20,6	6,1	14,3	-	6,3	7,4	17,1	15,0	12,8	17,1	3,
NS/NR	3,2	-	-	-	-	4,8	3,1	-	8,6	5,0	2,3	4,9	14
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 21 – Freqüência com que se reúne com outras instituições da mesma categoria

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuá (L20)
Raramente	56,6	75,9	47,1	66,7	51,4	57,1	62,5	51,9	48,6	60,0	57,5	41,5	59
Freqüentemente	36,1	20,7	44,1	24,2	48,6	38,1	34,4	44,4	37,1	35,0	36,5	46,3	22
Sempre	2,3	-	2,9	3,0	-	-	-	3,7	5,7	-	1,9	4,9	-
NS/NR	5,1	3,4	5,9	6,1	-	4,8	3,1	-	8,6	5,0	4,1	7,3	18
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 22 – Percepção sobre os objetivos das reuniões do comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (C)											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuá (L20)
Socializar informações	64,6	65,5	67,6	69,7	68,6	66,7	46,9	63,0	82,9	45,0	65,0	56,1	51
Discutir instrumentos de gestão	63,2	75,9	55,9	75,8	68,6	76,2	62,5	74,1	80,0	55,0	69,5	56,1	51
Compartilhar experiências	59,1	55,2	58,8	72,7	57,1	47,6	53,1	55,6	62,9	60,0	58,6	58,5	63
Negociar problemas e conflitos	50,3	62,1	47,1	42,4	54,3	42,9	37,5	44,4	82,9	25,0	50,4	70,7	33
Ouvir apresentações de especialistas	50,3	58,6	50,0	63,6	40,0	47,6	34,4	55,6	48,6	55,0	50,0	48,8	70
Propor projetos	45,1	41,4	38,2	39,4	34,3	47,6	34,4	44,4	54,3	35,0	41,0	34,1	51
Imaginar estratégias para resolver problemas e conflitos	44,6	51,7	47,1	48,5	42,9	42,9	34,4	33,3	57,1	40,0	44,7	51,2	48
Decidir sobre projetos	41,6	34,5	26,5	33,3	31,4	57,1	37,5	48,1	45,7	40,0	38,3	43,9	33
Aprovar instrumentos de gestão	40,5	31,0	44,1	45,5	48,6	57,1	43,8	40,7	54,3	40,0	45,1	26,8	33
Outros	1,4	-	2,9	-	2,9	-	9,4	-	-	5,0	2,3	-	-
NS/NR	2,8	3,4	-	-	2,9	4,8	-	-	-	5,0	1,5	4,9	11
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 23 - Categoria(s) que tem maior influência nos processos decisórios do comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacai e Vacacai-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Comitês (L20)
Abastecimento público	53,8	62,1	79,4	57,6	51,4	38,1	78,1	18,5	71,4	50,0	58,3	29,3	55
Agricultura / Pecuária / Silvicultura	41,6	27,6	8,8	33,3	22,9	52,4	81,3	37,0	34,3	45,0	36,8	14,6	77
Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos	32,2	41,4	61,8	24,2	28,6	19,0	43,8	18,5	57,1	50,0	39,1	24,4	7
Instituições de ensino / pesquisa	30,1	31,0	47,1	12,1	48,6	38,1	28,1	40,7	14,3	55,0	33,8	19,5	7
Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos Hid.	28,7	55,2	44,1	27,3	31,4	19,0	28,1	22,2	31,4	35,0	33,1	29,3	25
Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento	28,5	24,1	26,5	33,3	31,4	14,3	18,8	3,7	40,0	30,0	25,6	41,5	33
Associações técnico-científicas / classistas	21,1	27,6	29,4	18,2	14,3	14,3	21,9	7,4	25,7	15,0	19,9	14,6	7
Indústria / Agroindústria	20,0	20,7	52,9	30,3	8,6	14,3	6,3	14,8	42,9	15,0	24,1	9,8	11
Energia	13,1	10,3	11,8	9,1	28,6	38,1	6,3	11,1	2,9	-	12,8	4,9	3
Câmaras legislativas municipais	11,5	3,4	5,9	6,1	22,9	14,3	6,3	11,1	22,9	10,0	11,7	7,3	33
Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores	11,3	13,8	2,9	3,0	17,1	9,5	9,4	22,2	20,0	15,0	12,4	24,4	-
Organizações sindicais	9,9	10,3	5,9	6,1	11,4	4,8	3,1	18,5	8,6	25,0	9,8	4,9	22
Outros Órgãos públicos	8,0	6,9	8,8	6,1	8,6	9,5	3,1	-	8,6	-	6,0	12,2	3
Mineração / Navegação / Transporte hidroviário	6,9	6,9	5,9	12,1	-	-	-	29,6	20,0	5,0	9,0	7,3	-
Recreação / Turismo / Lazer / Esporte	6,7	-	2,9	3,0	2,9	19,0	-	18,5	8,6	-	5,6	24,4	3
Pesca / Aqüicultura	5,3	-	2,9	-	2,9	4,8	-	11,1	8,6	-	3,4	29,3	-
NS/NR	12,4	13,8	5,9	24,2	11,4	14,3	3,1	14,8	14,3	10,0	12,4	24,4	3
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2



Tabela 24 - Categoria(s) que tem maior nível de participação no comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê											
		Guaíba										Litc	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacai e Vacacai-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Comitês (L20)
Abastecimento público	56,1	58,6	67,6	54,5	54,3	38,1	71,9	40,7	80,0	45,0	58,6	43,9	48
Agricultura / Pecuária / Silvicultura	43,2	34,5	17,6	33,3	45,7	47,6	75,0	48,1	28,6	45,0	41,0	12,2	51
Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos Hid.	31,5	62,1	38,2	27,3	34,3	23,8	28,1	25,9	37,1	35,0	35,0	46,3	22
Instituições de ensino / pesquisa	29,9	31,0	38,2	12,1	48,6	42,9	34,4	33,3	25,7	60,0	35,0	9,8	7
Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos	26,4	27,6	47,1	27,3	25,7	19,0	34,4	22,2	51,4	30,0	32,7	9,8	11
Associações técnico-científicas / classistas	25,5	34,5	38,2	24,2	17,1	38,1	31,3	25,9	31,4	10,0	28,2	24,4	7
Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento	23,7	20,7	20,6	33,3	25,7	4,8	18,8	3,7	28,6	20,0	20,7	34,1	22
Indústria / Agroindústria	21,8	34,5	44,1	36,4	14,3	14,3	9,4	11,1	51,4	20,0	27,4	-	11
Organizações sindicais	17,9	24,1	8,8	6,1	22,9	14,3	9,4	22,2	11,4	30,0	15,8	14,6	25
Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores	17,7	17,2	8,8	9,1	5,7	19,0	34,4	37,0	31,4	20,0	19,9	26,8	3
Câmaras legislativas municipais	14,5	3,4	5,9	-	25,7	23,8	3,1	11,1	11,4	5,0	9,8	14,6	48
Energia	12,0	-	14,7	18,2	31,4	23,8	-	7,4	2,9	-	11,3	-	3
Outros Órgãos públicos	9,7	10,3	2,9	9,1	14,3	-	3,1	-	8,6	5,0	6,4	24,4	3
Mineração / Navegação / Transporte hidroviário	7,6	20,7	8,8	9,1	8,6	-	6,3	25,9	17,1	5,0	11,7	-	-
Pesca / Aqüicultura	6,9	-	5,9	3,0	-	-	3,1	29,6	14,3	-	6,4	29,3	-
Recreação / Turismo / Lazer / Esporte	5,7	3,4	2,9	3,0	2,9	14,3	9,4	7,4	11,4	-	6,0	14,6	-
NS/NR	11,0	13,8	5,9	24,2	2,9	14,3	3,1	3,7	17,1	10,0	10,5	17,1	11
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 25 - Categoria(s) que tem menor nível de participação no comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê											
		Guaíba										Lit	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Comitês / Com
Câmaras legislativas municipais	32,6	41,4	41,2	48,5	20,0	9,5	31,3	44,4	28,6	25,0	33,1	36,6	7
Pesca / Aqüicultura	28,0	44,8	35,3	24,2	28,6	23,8	21,9	3,7	11,4	30,0	24,8	12,2	40
Recreação / Turismo / Lazer / Esporte	27,8	41,4	26,5	12,1	42,9	14,3	6,3	29,6	22,9	45,0	26,3	26,8	25
Outros Órgãos públicos - Grupo III	24,1	27,6	29,4	30,3	31,4	19,0	15,6	33,3	40,0	10,0	27,4	12,2	22
Mineração / Navegação / Transporte hidroviário	23,9	13,8	23,5	12,1	28,6	47,6	15,6	7,4	20,0	25,0	20,7	24,4	22
Energia	16,3	20,7	14,7	9,1	2,9	4,8	9,4	14,8	31,4	20,0	14,3	29,3	14
Organizações comunitárias / Clubes de serviço / Assoc. de moradores	14,5	10,3	29,4	9,1	14,3	14,3	6,3	3,7	2,9	5,0	10,9	9,8	22
Indústria / Agroindústria	12,2	3,4	5,9	9,1	8,6	9,5	21,9	3,7	2,9	15,0	8,6	29,3	14
Organizações sindicais	12,2	6,9	20,6	12,1	5,7	23,8	9,4	7,4	20,0	10,0	12,8	2,4	11
Órgãos públicos que desenvolvem atividades de licenciamento	11,5	20,7	5,9	12,1	8,6	14,3	12,5	18,5	25,7	-	13,5	-	7
Agricultura / Pecuária / Silvicultura	8,7	10,3	17,6	12,1	11,4	-	3,1	3,7	5,7	10,0	8,6	14,6	7
Esgotamento sanitário / Drenagem urbana / Efluentes de res. sólidos	6,2	6,9	-	-	14,3	9,5	12,5	-	-	10,0	5,6	9,8	3
Associações técnico-científicas / classistas	6,0	3,4	2,9	-	5,7	4,8	6,3	3,7	5,7	5,0	4,1	4,9	11
Instituições de ensino / pesquisa	6,0	6,9	2,9	9,1	-	14,3	6,3	3,7	-	5,0	4,9	4,9	3
Organizações ambientalistas / Organizações civis de Recursos Hid.	4,8	6,9	8,8	6,1	-	-	6,3	-	-	-	3,4	-	-
Abastecimento público	2,8	-	-	-	2,9	-	3,1	3,7	-	-	1,1	-	11
NS/NR	17,7	13,8	11,8	30,3	14,3	23,8	25,0	14,8	25,7	5,0	18,8	22,0	22
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 26 – Percepção sobre as principais decisões/ações do comitê

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litc	
		Gravatá (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Camamuá (L20)
Plano de Bacia	58,9	58,6	52,9	60,6	48,6	66,7	53,1	51,9	71,4	55,0	57,5	46,3	59
Conflitos de uso da água	40,9	58,6	41,2	48,5	37,1	19,0	40,6	25,9	65,7	20,0	41,7	68,3	22
Manutenção e operação do Comitê	38,2	34,5	41,2	45,5	28,6	42,9	40,6	44,4	42,9	25,0	38,7	24,4	51
Educação ambiental	32,6	34,5	58,8	21,2	25,7	76,2	25,0	18,5	5,7	55,0	33,1	29,3	7,
Enquadramento	27,1	37,9	44,1	36,4	22,9	4,8	15,6	11,1	51,4	20,0	28,9	22,0	11
Participação em programas/projetos	19,8	6,9	29,4	6,1	25,7	28,6	25,0	25,9	8,6	30,0	19,9	22,0	3,
Licenciamento ambiental	19,3	13,8	14,7	3,0	5,7	19,0	12,5	22,2	17,1	45,0	15,4	26,8	3,
Mobilização dos atores	18,6	27,6	20,6	33,3	25,7	4,8	3,1	18,5	20,0	10,0	19,2	12,2	14
Outorga	17,7	24,1	20,6	12,1	14,3	23,8	25,0	14,8	20,0	20,0	19,2	7,3	11
Monitoramento da água	17,0	17,2	20,6	9,1	17,1	19,0	6,3	11,1	14,3	25,0	15,0	22,0	29
Cobrança	15,2	17,2	11,8	24,2	14,3	19,0	-	7,4	31,4	5,0	15,0	7,3	18
Agência	11,0	27,6	14,7	12,1	14,3	-	3,1	11,1	22,9	-	12,8	4,9	11
Assessoria ambiental aos municípios da bacia	10,3	10,3	14,7	12,1	5,7	14,3	6,3	7,4	11,4	25,0	11,3	9,8	7,
Financiamento de intervenções	6,0	3,4	5,9	6,1	2,9	4,8	6,3	11,1	11,4	-	6,0	4,9	-
Outros	0,9	-	-	-	2,9	-	6,3	-	2,9	-	1,5	-	-
NS/NR	6,9	3,4	2,9	12,1	8,6	-	9,4	11,1	2,9	5,0	6,4	7,3	7,
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

Tabela 27 – Percepção sobre o(s) principal(is) problema(s) que o comitê enfrenta

	Total	Região Hidrográfica / Comitê (°)											
		Guaíba										Litoral	
		Gravataí (G10)	Comitesinos (G20)	Caí (G30)	Taquari-Antas (G40)	Alto Jacuí (G50)	Vacacaí e Vacacaí-Mirim (G60)	Baixo Jacuí (G70)	Lago Guaíba (G80)	Pardo (G90)	Total	Tramandaí (L10)	Comitês (L20)
Faltam recursos financeiros	56,6	51,7	79,4	72,7	34,3	71,4	28,1	59,3	71,4	55,0	57,9	29,3	63
Baixo nível de mobilização da sociedade	52,0	44,8	50,0	60,6	48,6	52,4	50,0	33,3	34,3	40,0	46,2	63,4	51
Agência de Bacia não implantada	39,3	55,2	35,3	39,4	65,7	28,6	37,5	25,9	57,1	30,0	43,2	24,4	25
Pouca participação do setor governamental	35,9	37,9	47,1	45,5	20,0	47,6	28,1	55,6	45,7	20,0	38,7	26,8	22
Faltam recursos humanos	17,2	20,7	17,6	9,1	8,6	14,3	21,9	-	25,7	30,0	16,2	17,1	14
Conhecimento técnico insuficiente	16,3	10,3	11,8	9,1	20,0	47,6	6,3	33,3	17,1	20,0	18,0	12,2	18
Outorga não implantada	14,7	17,2	26,5	9,1	8,6	19,0	15,6	11,1	14,3	10,0	14,7	9,8	11
Falta capacitação aos membros do comitê	12,9	13,8	5,9	6,1	17,1	19,0	21,9	7,4	8,6	15,0	12,4	17,1	22
Cobrança não implantada	12,0	20,7	20,6	6,1	11,4	14,3	12,5	3,7	2,9	25,0	12,4	7,3	14
Pouca representatividade dos membros dos comitês	11,7	17,2	2,9	9,1	8,6	-	15,6	-	20,0	20,0	10,5	17,1	25
Dificuldades na transmissão da informação por parte dos técnicos	7,4	6,9	5,9	6,1	5,7	9,5	18,8	7,4	8,6	5,0	8,3	7,3	3,
Outros	1,8	-	-	3,0	5,7	-	9,4	-	-	5,0	2,6	2,4	-
NS/NR	7,8	6,9	-	9,1	11,4	-	12,5	11,1	-	5,0	6,4	19,5	11
BASE	435	29	34	33	35	21	32	27	35	20	266	41	2

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)