



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**Departamento de Derecho Público General
Área de Ciencia Política y de la Administración
Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global**

Tesis Doctoral

**A participação da sociedade civil organizada nos casos de
transposição de bacias: experiências em Brasil e Espanha**

Magda Fonseca Queiróz Mota

Dirección:

Agustín E. Ferraro Cibelli

Montes Claros, Brasil, Octubre de 2016



Prof. Agustín E. Ferraro Cibelli

Facultad de Derecho
Campus Miguel de Unamuno s/n
37007 Salamanca / España
Tel. (34) 647 882105
Fax (34) 923 294637

Universidad de Salamanca
Área de Ciencia Política

agustinferraro@usal.es

Salamanca, 20 de octubre de 2016

Por la presente hago constar que la tesis que para la obtención del título de Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global, presentada por Magda Fonseca Queiróz Mota y bajo mi dirección académica, con el título “A participação da sociedade civil organizada nos casos de transposição de bacias: experiências em Brasil e Espanha,” es apta para su presentación y defensa, tratándose de un excelente estudio de su tema.

A handwritten signature in blue ink that reads "Agustín Ferraro".

SUMÁRIO

Lista de Figuras	
Lista de Tabelas	
Lista de Quadros	
Lista de Gráficos	

INTRODUÇÃO.....	17
CAPITULO I - MARCO CONCEITUAL E REFERENCIAL.....	25
1.1 – Sociedade Civil e Democracia.....	26
1.2- Participação Social.....	38
1.3 – Conflitos Sociais e Meio Ambientes.....	51
CAPITULO II - METODOLOGIA DE PESQUISA.....	62
2.1-Metodologia Empregada no Estudo de Caso de Transposição de Rios na Espanha:	69
2.1.2-Oferta Estatal de Participação Popular em Processo de Tomada de Decisões	72
2.2 – Metodologias Empregadas no Estudo de Caso de Transposição de Rios no Brasil.....	73
CAPITULO III - A GOVERNABILIDADE DA ÁGUA NO MARCO SOCIAL E ECONÔMICO.....	76
3.1 – Antecedentes.....	76
3.2- A Dependência Hierárquica do Setor e a Estrutura Institucional.....	77
3.2.1- Natureza dos Recursos Hídricos, Rol do Estado e Designação.....	78
3.2.2. Natureza e Propriedade da Água.....	79
3.3- Os Recursos Hídricos Segundo a Constituição Federal.....	81
3.3.1- O Código das Águas.....	82
3.4- Políticas Públicas na Área de Meio Ambiente no Brasil.....	84
3.4.1- Estratégias Governamentais.....	87

3.4.2- Programas e Projetos Relevantes na área de Meio Ambiente.....	88
3.4.3– PNRH- O Plano Nacional de Recursos Hídricos	89
3.4.4– A Importância do Tema na Região	96
3.4.5 - Aspectos Institucionais da Gestão dos Recursos Hídricos no País.....	97
3.5 – A Participação Social Através dos Comitês de Bacias na Gestão das Águas..	102
3.5.1- Novos movimentos sociais e a sociedade civil	102
4.1. A Água Como Ativo Social	112
4.2 - A Polêmica Sobre o Valor Social da Água	112
4.3. O Valor Simbólico e Emocional da Água.....	114
4.4. Valor Comunitário e Justiça	115
4.5. Valor Comunitário e Gratuidade da Água	115
4.6. O Sentido Territorial e as Expectativas de Prosperidade.....	116
4.7- A Natureza da Solidariedade Hidráulica.	119
4.8 – Antecedentes Históricos do Processo	120
4.8.1. O Plano Gasset de 1902	121
4.8.2- O Plano Nacional de Obras Hidráulicas de 1933.....	122
4.8.3. O Plano de Obras Públicas de 1940	124
4.8.4. Os Planos de Desenvolvimento Econômico e Social.....	124
4.8.5. Os Planos Para Zonas Específicas e Planos de Aproveitamentos	125
4.8.6. O Decreto de 1979, o Avanço-80 e os Estudos Prévios.....	125
4.8.7 - A lei das Águas	125
4.8.8 – A Diretiva Marco da Água - DMA	126
4.8.9 - A Planificação Hidrológica a Partir da Lei de Águas de 1985	129
CAPITULO V- OS CONFLITOS DA TRANSPOSIÇÃO DO RIO TEJO / SEGURA	
EM ESPANHA E PORTUGAL.....	130
5.1 – A Bacia do Rio Tejo	130
5.2- A Bacia do Rio Segura	132

5.3 - O Caso da Transposição do Rio Tejo Para o Segura.....	133
5.3.1- Impactos Sociais e Ambientais da Transposição na Bacia do Rio Segura – Espanha	137
5.4 – A Participação Popular Através da Sociedade Civil Organizada em Portugal	144
5.5 - A Participação Popular na Gestão das Águas em Espanha Através da Sociedade Civil Organizada	150
5.6 – As Confederações Hidrográficas: Histórico e Evolução da Atuação Política na Gestão das Águas em Espanha	154
5.6.1 – Estrutura Organizacional das Confederações Hidrográficas.....	155
5.6.2 – Antecedentes Históricos das Confederações Hidrográficas:.....	156
5.6.3 – A Confederação Hidrográfica do Rio Tejo	158
5.6.4 – A Confederação Hidrográfica do Rio Segura	159
5.6.5- A Avaliação dos Órgãos Gestores da política de Água em Espanha.....	159
CAPITULO VI – VISÃO GERAL DA TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DOS COMITÊS DE BACIA.....	162
6.1 – Caracterização Física, Histórica e Socioambiental da Bacia do Rio São Francisco.....	166
6.1.1 – Precipitação e Vazão	167
6.1.2- Relação Entre Demanda e Disponibilidade Hídrica	168
6.1.3- Relação Entre Carga Orgânica Lançada e Carga Assimilável.....	169
6.1.4- Demandas Consultivas.....	170
6.1.5 – Saneamento	170
6.1.6- Irrigação	170
6.1.7- Usinas Hidrelétricas	171
6.1.8- Navegação.....	171
6.1.9- Gestão dos Recursos Hídricos	172
6.2 – Aspectos Institucionais do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	173

.....	176
6.2.1 - Declaração de Princípios do CBH do São Francisco.....	177
6.2.2- O Novo Institucionalismo:.....	180
6.4 - Participação Social no CBHSF no Contexto da Transposição.....	184
6.5 – As Agências de Água.....	189
CAPITULO VII – A REVITALIZAÇÃO DA BACIA DO SÃO FRANCISCO	191
7.1 - Movimentos da Sociedade Civil em Defesa da Revitalização da Bacia do Rio Francisco.....	191
7.2 – Atuação Política: Estratégia de ação, Recursos e Estrutura de mobilização. ..	198
7.3 – Avaliações do Processo Participativo	205
CAPITULO VIII - ANÁLISES E SÍNTESE DAS EXPERIÊNCIAS E SUAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES	211
8.1 - O CASO DA PARTICIPAÇÃO NA ESPANHA	216
8.2 - O CASO DA PARTICIPAÇÃO EM PORTUGAL	221
8.3 - O CASO DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL.....	222
8.4 - A PARTICIPAÇÃO DAS ONG NA GESTÃO DAS ÁGUAS	227
8.5 - A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS.....	232
8.5.1 - A perspectiva do conflito na construção do processo participativo.....	238
CONCLUSÃO.....	243
BIBLIOGRAFIA	263
ANEXOS	

A

Matheus, Luiza e Geraldo.

Meus melhores presentes.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, mesmo sem conseguir nomear todos e todas que contribuíram para essa caminhada que não se tratou apenas de um aperfeiçoamento acadêmico, mas de uma história de vida em dois lugares do mundo Brasil e Espanha. Também faço menção ao fato de ter convivido e aprendido com grandes professores da América Latina, Espanha e Brasil, percebendo que a questão política, a cooperação entre esses países é fundamental ao desenvolvimento ambiental, social e econômico.

Em primeiro lugar á Deus.

Em especial ao meu esposo Geraldo Mota pelo apoiou, dedicação, amor, compreensão das minhas ausências no período de estudo.

Aos meus filhos Luiza e Matheus que nunca me deixaram sofrer sozinha, nessa desgastante caminhada, dedico carinhosamente esta tese.

Agradeço a meu orientador Agustín Ferraro, pela maneira solidária, competente e digna com que se portou, dando uma dimensão exata à palavra orientação.

À Araceli Mateos Diaz, uma pessoa aplicada e um exemplo de profissional, uma docente que enriquece o aprendizado do aluno.

Salvador Martín, pelo apoio e participação da minha banca dos Estudos Avançados..

A Patrícia pelo companheirismo nas etapas mais difíceis deste trabalho.

A Manoel Alcântara, pelo apoio e reflexão crítica que me proporcionaram nos primeiros passos do curso.

A Sérgio Carmona e Henrique Villicana Palmares (In Memoriam) pela solidariedade, companheirismo e amizade.

A Davi Molina, pela disponibilidade, solidariedade e apoio que só os verdadeiros amigos podem oferecer.

A Universidade de Salamanca em especial o departamento de Ciência Política.

A Universidade Internacional de Andalucía pelo acolhimento.

Ao Grupo de Universidades La Rábida pela oportunidade concedida para a realização destes estudos.

A Maria del Mar Penído, Ricardo Almeida e demais funcionários da secretária da UNIA pelo profissionalismo e apoio em La Rabída/Andalucía.

Aos amigos Paco Marquez e Paco Castilla, extensivo aos demais funcionários, pela divertida convivência durante minhas estadias em La Rábida.

A CODEVASF – Companhia pelo Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba e seus funcionários que me auxiliaram na pesquisa documental.

Ao Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco, pela possibilidade de realização da pesquisa de campo.

Ao Movimento pelos Atingidos por Barragens no Brasil, pela colaboração.

Em Portugal e Espanha agradecemos ao ProTejo - Movimento pelo Tejo e a COAGRET- Coordenadora de Afetados pelas Grandes Barragens e Transvases, pelas valiosas informações.

RESUMO

A atividade política se caracteriza por relação que se produzem de formas, modos, com frequência e intensidades distintas entre indivíduos, grupos, associações e instituições. Estas relações se classificam e analisam fundamentalmente dentro das categorias de participação política na consolidação de processos democráticos e no fortalecimento da cidadania. Celebrada como um direito constitucional no Brasil, a participação vem sendo, entretanto, conduzida como ferramenta para otimização de ações, programas e projetos governamentais que seguiram os preceitos da descentralização de atribuições do poder central às esferas estaduais e municipais intensificada nos anos 1990. As orientações para processos participativos esbarram em uma cultura política de centralização das decisões de manutenção do poder pelos grupos dominantes dos recursos políticos, econômicos, culturais, e mesmo junto aos órgãos executivos envolvidos em promover os processos participativos, nem sempre é um consenso a forma com que é envolvida a sociedade nas decisões sobre a gestão pública. A Lei nº 9.433/97 no Brasil instituiu os comitês de bacia como espaços de participação deliberativa ofertados à sociedade civil. Este modelo de participação voltado para a gestão da água envolvendo poder público, usuários e sociedade civil organizada são influenciados pelo sistema espanhol, instituído a partir da Lei de Águas de 1985 naquele país. Nos dois países, Brasil e Espanha, mesmo dada às especificidades históricas, político-administrativas ou culturais, a participação na gestão da água revela conflitos diferenciados, por envolver diferentes segmentos com condições e habilidades de negociação desiguais. Estes conflitos, envolvidos no processo de gestão, revelam também diferentes formatos e quadros metodológicos que podem amenizar ou intensificar tais conflitos, levando a novos arranjos entre os atores sociais e novas estratégias de atuação para influenciar o processo decisório. O presente trabalho investiga participação cidadã nos processos que envolvem a participação da sociedade civil organizada, analisando a experiência do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBHSF, nas questões relativas à transposição e/ou revitalização. Nesta abordagem, procuraremos apresentar os aspectos institucionais, o quadro atual e as preposições, reconhecendo os desdobramentos da experiência Espanhola de gestão de água e transposição ocorrida na experiência de transposição no caso da bacia Tejo-Segura. E estabelece-se ainda um quadro de análise a partir da experiência de gestão em Portugal através do movimento ProTejo, sendo esse caso estudado apenas como exemplo ilustrativo. Espera-se que opere um verdadeiro desmantelamento da “política de bastidores” que tem transformado as tentativas de gerenciamento em planos de obras. Ademais, espera-se que sejam criadas condições efetivas de descentralização das ações, no âmbito federal, estadual e municipal. Será abordada também a atuação das instituições públicas na gestão das águas que favorece sua inserção sustentável no desenvolvimento socioeconômico. Para tanto utilizaremos dois indicadores de Desempenho Institucional, como descreve Putnam. Como é claro que este não depende somente de fatores institucionais, formais, como a lei e a organização administrativas, mas também se faz referências a fatores dinâmicos, como as circunstâncias sócio econômicas e a qualidade da administração, resumidas na noção de governabilidade. Foi elaborados questionários e entrevistas e acompanhamento dos processos de

participação, com enfoque sobre as ONGs ambientalistas dentro do comitê da bacia do rio São Francisco. Conclui-se que diante de mudanças institucionais, nas formas de mobilização, estratégias de atuação, os espaços ofertados pelo Estado não são garantia de efetiva participação, dadas condições desiguais, negociação entre os diferentes segmentos envolvidos, ausência de um desenho metodológico que avance a participação além da simples constituição legal de espaços formais.

Palavras-chave: participação social, políticas públicas, sociedade civil, comitê de bacia

ABSTRACT

Political activity is characterized by a relationship that is produced with varying frequencies and intensities between individuals, groups, associations and institutions. These relationships, when classified and analyzed primarily *within* the categories of political participation, aid consolidation of democratic processes and strengthen citizenship. Celebrated as a constitutional right in Brazil, political participation has been, however, conducted as a tool for optimization of initiatives, government programs and projects that followed the precepts of power decentralization from central government to state and local centers. This process intensified in the 1990s. In Brazil implementation of a participatory process is hindered by a political culture of decision centralization that ensures that power is exercised by groups who, by being allied to the executive bodies involved in promoting participatory processes, dominate political resources, economic, cultural processes. Accordingly, in Brazil consensus is not always the way that society is involved in decisions about public management. Law No. 9433/97 in Brazil established river basin committees as spaces for deliberative participation in civil society. This model of participation in water management, involving public power, users and civil society, is influenced by the Spanish system, and is derived from that country's 1985 Water Law. In both Brazil and Spain, despite different cultural and political-administrative historical contexts, participation in the management of water-derived conflicts has similarities because such resolution involves different societal segments with conditions and unequal bargaining skills. The conflicts involved in the management process, also reveal different forms of methodological frameworks that can modulate or intensify such conflicts, leading to new associations between social actors and new strategies of action with which to influence decision-making. The current study investigates citizen participation in processes that involve organized participation of civil society, analyzing the experience of the Watershed Committee of Brazil's São Francisco River – CBSF – on issues concerning implementation and / or revitalization. In this approach, I will present the institutional aspects, the current context and the prepositions, in the context of the Spanish experience of water management and execution in the case of transposition of the Tejo-Segura river.

I also presented an analytical framework based on the experience of management in Portugal using the Protejo movement as an example. It is hoped that this will facilitate the dismantling of the "backroom politics" that have derailed previous attempts at work plan management. Moreover, it is hoped that conditions will be created for effective decentralization of activities at federal, state and municipal levels. The role of public

institutions in water management that favors their integration into sustainable socioeconomic development will also be discussed. For this, and following Putnam, I use two indicators of institutional performance. This clearly depends not only on formal institutional factors, such as law and the administrative organization, but also refers to dynamic factors such as socio-economic circumstances and quality of management, summarized in the notion of governance. The model focused on environmental NGOs in the committee of Basin of São Francisco River, and was developed using questionnaires, interviews and participatory processes monitoring. I concluded that in view of institutional changes in the forms of mobilization and action strategies, there is an absence of a methodological design in the negotiation spaces offered by the state, this creates such strong inequalities between the different sectors involved, that their only involvement is their presence, and this does not a guarantee of effective participation in the process beyond that minimally legally formalized.

Keywords: social participation, public policy, civil society, river basin committee

RESUMEN

La actividad política se caracteriza por la relación que se produce en las formas, maneras, con distinta frecuencia e intensidad entre los individuos, grupos, asociaciones e instituciones. Estas relaciones se clasifican y analizan principalmente dentro de las categorías de participación política en la consolidación de los procesos democráticos y fortalecimiento de la ciudadanía. Celebrada como un derecho constitucional en Brasil, la participación ha sido, sin embargo, llevada a cabo como una herramienta para la optimización de las acciones, programas y proyectos del gobierno que siguió a los preceptos de la descentralización de las competencias del gobierno central a estatales y locales, intensificada en la década de 1990. Directrices para los procesos de participación se ven dificultadas por una cultura política de centralización de las decisiones para mantener el poder por los grupos dominantes de los recursos políticos, económicos, culturales, y justo al lado de los órganos ejecutivos involucrados en la promoción de procesos de participación, el consenso no siempre es el camino la sociedad que participa en las decisiones sobre la gestión pública. Ley N ° 9433/97 en Brasil establecieron comités de cuencas hidrográficas como espacios de participación deliberativa ofrecidos a la sociedad civil. Este modelo de participación en relación a la gestión del agua que implican a la participación del gobierno, de los usuarios y la sociedad civil se ve influida por el sistema español, establecido a partir de la Ley de Aguas de 1985 en ese país. En ambos países, Brasil y España, aunque dada la participación histórica, cultural o político-administrativa, la gestión del agua revela conflictos diferentes porque se trata de segmentos diferentes con las condiciones y habilidades de negociación desiguales. Estos conflictos que participan en el proceso de gestión, también revelan diferentes formas y marcos metodológicos que pueden suavizar o intensificarlos, dando lugar a nuevos acuerdos entre los actores sociales y nuevas estrategias de operación para influir en la toma de decisiones. Este estudio investiga la participación ciudadana en los procesos que implican la participación de organizaciones de la sociedad civil, analizando la experiencia del Comité de Cuenca del

São Francisco - CBHSF, sobre cuestiones relativas a la aplicación y / o la revitalización. En este enfoque, vamos a presentar los aspectos institucionales, la situación actual y preposiciones, reconociendo las consecuencias de la experiencia española de gestión del agua y la experiencia de implementación que ocurrió en el caso de la transposición de la cuenca del Tajo-Segura. Y se establecen aún un marco para el análisis basado en la experiencia de gestión en Portugal a través del movimiento Protejo (este estudio de caso será usado tan sólo como un ejemplo). Espera que opere un desmantelamiento de la "política de puertas cerradas" que ha transformado los intentos de gestión en planes de obras. Por otra parte, se espera que se crean condiciones para una descentralización efectiva de las acciones, federal, estatal y municipal. Se discutirá también el papel de las instituciones públicas en la gestión del agua que favorece su integración en el desarrollo socioeconómico sostenible. Para ello se utilizan dos indicadores de desempeño institucional, según lo descrito por Putnam. Como está claro que esto no depende sólo de factores institucionales, formales, como el derecho y la organización administrativa, sino que también hace referencia a factores dinámicos tales como las circunstancias socio-económicas y calidad de la gestión, que se resumen en el concepto de gobernanza. Fueron desarrollados cuestionarios y entrevistas en el seguimiento de los procesos participativos, que se centra en las ONGs ambientales en la comisión del río São Francisco. Se concluye que, en vista de los cambios institucionales en las formas de movilización, las estrategias de acción, los espacios que ofrece el Estado no son una garantía de participación efectiva, dadas las condiciones desiguales, negociación entre las diferentes partes implicadas, la ausencia de un diseño metodológico que promuevan la participación de más allá de la mera creación jurídica de los espacios formales.

Palabras clave: participación social, políticas públicas, la sociedad civil, el comité de cuenca.

LISTA DE FIGURAS

FIGURAS	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Abordagem do Processo de Participação, Entre Micro e Macro participação, e as Tipologias Possíveis	41
02	Classificação da Participação Por Tipologia	45
03	Modelo de Interação do Movimento Social no Processo Contencioso	57
04	A Participação Como Moduladora Funcional da Implementação de Políticas Públicas de Gestão das Águas	64
05	Conceitos Chaves Que Permeiam a Análise dos Estudos de Caso, Com Base em Touraine	66
06	Bacia do Rio Tejo em Espanha e Portugal	131
07	Sistema Hidrográfico Espanhol (Destaque para as bacias do Tejo e do Rio Segura)	131
08	Bacia do Rio Segura	133
09	Transposição do rio Tejo para o rio Segura	136
10	Esquema da Espiral de Insustentabilidade Levantada Pelas Expectativas Geradas em Torno de Um Novo Projeto para Aumentar a Oferta de Recursos Hídrica Disponíveis.	140
11	As Confederações Hidrográficas Espanholas	155
12	Mapa da Bacia do Rio São Francisco no Contexto Nacional	164
13	Mapa de Localização dos Pontos de Transposição	165
14	Bacia Hidrográfica do Rio S. Francisco	168
15	Interdependência Entre os Elementos Compreendidos no Processo Decisório	216

LISTA DE TABELAS

TABELAS	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Motivação de Criação de Comitê	109
02	Dados Estatísticos do Rio Tejo em Espanha	132

03	Evolução das Entidades no Cadastro CEMPRE, em Números Absolutos e Variação Percentual no Brasil de 1996-2005	212
-----------	--	------------

LISTA DE QUADROS

QUADROS	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Níveis de Participação Sob Demanda Governamental	43
02	Modelo de Planejamento e o Nível de Participação Considerado	47
03	Considerações Críticas aos Desafios e Limites da Participação	49
04	Fases e Subfases do Modelo Sistêmico de Planejamento com Participação	50
05	Organograma da Política Nacional de Recursos Hídricos	92
06	Políticas públicas, tipos de planos, âmbitos geográficos e entidades Coordenadas no Processo de Planejamento de Recursos Hídricos no Brasil	93
07	Matriz Institucional do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos	95
08	Processo de Construção das Relações Sociais no Brasil de 1930 - 2010	106
09	Estrutura das Confederações Hidrográficas	155
10	Avaliação de Desempenho das Confederações Hidrográficas em Espanha-	161
11	Estrutura do CBHSF	174
12	Atribuições dos Comitês de Bacias previstas em lei	176
13	Declaração de Princípios do CBH do São Francisco	178

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICOS	DESCRIÇÃO	PÁGINA
01	Desenvolvimento do Processo de Participação	50
02	Número de Questionários Enviados/Respondidos	68
03	Evolução da Vazão na Cabeceira do Rio Tejo- Espanha (entre o nascimento e a <u>barragem de Buendía</u>).	134
04	Evolução dos Recursos Reais Transferidos em Relação a Atribuição Legal Máxima.	140
05	Situação dos Principais Trechos dos Rios da RH do São Francisco Quanto à Relação Demanda/ Disponibilidade	169
06	Situação dos Principais Trechos dos Rios da RH do São Francisco Quanto à Relação Entre Carga Orgânica Lançada e Assimilável	169
07	Vazão Outorgada na Região Hidrográfica do São Francisco por Finalidades de Uso	172
08	Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do S. Francisco	174
09	Composição das Entidades Participantes da Pesquisa	212
10	Evolução do numero de Comitês de Bacias no Brasil	213
11	Capacitação Técnica das ONG´s	214
12	Caracterização das ONG´s quanto ao processo de participação	218
13	Modos de Atuação das ONG´s	220

*“As decisões devem sempre ser democráticas no conteúdo e na forma.
No conteúdo, quer dizer que elas correspondem aos interesses das massas.
Na forma, significa que as largas massas devem participar da elaboração da decisão,*

senti-la como delas e não imposta de cima para baixo.”

Samora Machel.

INTRODUÇÃO:

A efetividade de uma instituição depende, antes de tudo, do quão bem gerenciam seus mais importantes assuntos internos. Assim, podemos medir, por exemplo, a estabilidade do sistema de gerenciamento em uma instituição, ou a eficácia de seu processo proposto, ou a efetividade de seus sistemas de informação à direção. Essencialmente, a pergunta colocada por esse grupo de sistemas de medidas é a seguinte: Independentemente do que de fato faz, esta instituição opera largamente com precisão? (Putnam 1981)

Mas, discutir o desempenho dos governos significa estudar também as políticas e programas. Estão os governos prontos a identificar as necessidades sociais e propor soluções inovadoras? As leis impostas pelos governos refletem uma capacidade para racionar completa, articuladamente e criativamente frente aos problemas que têm em mãos? (Putnam 1981)

Nossa avaliação se baseará na polêmica gerada pelo projeto de Transposição do Rio São Francisco, como parâmetros para analisar o grau de empenho da participação popular através dos comitês de bacias.

Proposto pelo Ministério da Integração, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional gerou mais que uma movimentação natural nos espaços públicos. Gerou uma forte polêmica em torno das diretrizes da gestão a ser implementada e da legitimidade das instituições envolvidas no processo. Os conflitos socioambientais em torno do Projeto de Integração despontam de forma nunca vista no país e configuram incertezas quanto ao seu futuro. A natureza desses conflitos, a forma como se desenvolvem e a sua gestão, torna-se foco deste trabalho. Para isto, são entendidos como uma expressão das tensões entre os diferentes atores. Expressam também, o direito à reivindicação de setores da sociedade para estabelecer identidade social. A análise dos discursos institucionais envolvidos é utilizada como ferramenta metodológica para observação desse processo social. Para efeitos de pesquisa, considerem-se as principais instituições de cada setor, conforme estratificação setorial feita na esfera dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs): setores públicos federal, estadual e municipal, setor sociedade civil e setor usuários. Consideram-se ainda quatro grandes temas geradores de conflito: projeto, processo de negociação, disponibilidade hídrica, e gerenciamento e operação.

A água é um elemento essencial à vida. Além disto, é também utilizada como insumo básico a imensa maioria das atividades econômicas. Durante séculos de civilização baseada na agricultura, as cidades se habituaram a lançar esgotos brutos nos rios. Não havia maiores consequências, pois os lançamentos eram compatíveis com a capacidade autodepuradora dos corpos receptores. O desenvolvimento industrial e a explosão urbana provocaram a concentração de volumes consideráveis de despejos, causando a degradação qualitativa dos corpos d'água. O aparecimento dos problemas de ordem ambiental, principalmente os ligados aos recursos hídricos, forçaram as autoridades a elaborar políticas, leis, programas e planos para a conservação dos recursos naturais. Ressalta-se que os problemas ambientais são comuns a todos os países. Nos países considerados de primeiro mundo eles apareceram mais cedo. Consequentemente também mais cedo estes países procuraram possíveis soluções. Em países como o Brasil, considerados em processo de desenvolvimento, os mesmos problemas ambientais apareceram anos depois. A necessidade e a procura de soluções também. Basicamente repetiu-se o processo dos países desenvolvidos. Mesmo as soluções encontradas são, na sua essência, cópias do que foi desenvolvido naqueles países. A causa dos problemas ambientais é a forma de desenvolvimento calcada na industrialização e na urbanização desenfreada. O modelo de gestão dos recursos hídricos, adotado até então, teve sua parcela de contribuição para o agravamento destes problemas. Viveu-se sob a crença de que certos recursos naturais, como a água, eram ilimitados e sem valor econômico. Dessa forma podiam ser usados gratuitamente. O aproveitamento dos recursos era definido autocraticamente (Vainer 2002, 185-215)

Para entender a gestão dos recursos hídricos no Brasil é preciso conhecer a legislação que a envolve. Quase três décadas após, o país passa por uma mudança significativa na concepção de gestão de recursos hídricos. A Lei 9.433 de 08.01.1997 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos oficializa a transição da rotina essencialmente burocrática que regia a gestão ambiental para uma nova fase, onde a participação da comunidade será essencial. A bacia hidrográfica, delimitada pelos divisores de águas, vem a ser considerada por lei como área relevante de planejamento, negociação e intervenção na gestão global dos recursos hídricos.

O licenciamento ambiental permanece como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Para Antunes, a Avaliação do Impacto Ambiental é um instrumento de política ambiental oriundo do direito norte-americano, através do National

Environmental Policy Act. É um dos instrumentos mais importantes da política Nacional do Meio ambiente, pois é com ele que se pode obter uma análise prévia e correta das consequências ambientais, que possam ser causadas por projetos de instalação de alguma obra ou atividade (Antunes 2000, 373)

A legislação estadual, através da Política Estadual de Recursos Hídricos, prevê a implantação do sistema integrado de outorga do uso da água, devidamente compatibilizado com sistemas correlacionados de licenciamento ambiental. A manutenção do processo de Licenciamento Ambiental merece algumas reflexões.

Os resultados obtidos neste trabalho, fornecera um perfil da efetiva implementação dessas políticas relacionado com o uso dos recursos hídricos. Nesta fase de transição entre a passagem de um modelo de gestão ambiental essencialmente burocrático para um modelo de integração participativa aliada a tendência para a municipalização das ações ambientais.

Ao compreender a complexidade dos sistemas ecológicos na natureza, no homem até no mundo material, defronta-se com a imprevisibilidade dos nossos próprios atos e da própria Terra.

A crença na tecnologia era tão evidente que se acreditava poder prever a explicação para os problemas naturais do nosso planeta. Porém, a teoria do caos revelar-se-ia numa evidência inabalável- as preocupações que dominam os fenômenos naturais contêm em si o fator de imprevisibilidade. Afinal, o mundo não era assim tão mecânico, era, sim, regido por toda uma panóplia diversa de conjunturas que influenciam o seu 'funcionamento'. Finalmente, o homem compreenderá que os biomas são sistemas cujas partes se interligam.

No dia-a-dia, a compreensão da teoria do caos parecia surgir na necessidade urgente de compreendermos as mudanças caóticas que estavam a acontecer na economia e no ambiente mundial. De fato, os sistemas turbulentos mudam sem avisar e o homem é constantemente confrontado com a inviabilidade do caos.

O papel da ciência não se centra apenas na detecção e resolução dos problemas, mas também na consciencialização e no alerta da comunidade global face à problemática do ambiente.

Como na declaração do Milênio adotado das Nações Unidas (6 a 8 de setembro de 2000), os chefes de estados insistiram na necessidade da conservação e na administração da água, com o fim de proteger nosso meio ambiente comum e

especialmente, “Colocar um fim a exploração insustentável dos recursos hídricos formulando estratégias de ordenação desses recursos nos planos regionais, nacionais e local, que promovam um acesso equitativo e um abastecimento adequado”.

Na declaração ministerial da conferência Internacional sobre a água doce “A Água: Uma das Chaves do Desenvolvimento Sustentável” realizada em 2001 na cidade de Bonn- Alemanha, os ministros com responsabilidades nos assuntos relativos a água, e ao meio ambiente e ao desenvolvimento, chegaram ao acordo em que “cada país deve estabelecer os acordos pertinentes para a governança dos assuntos relativos a água a todos os níveis e, quando seja necessário, acelerar as reformas do setor da água”.

As experiências nas ultimas décadas tem certificado que o tema de uma legislação de águas vigentes e efetivas não pode ser prescindido de temas fundamentais do entorno: (i) a governabilidade; (ii) o contexto marco econômico, as políticas macroeconômicas e os critérios para as tomadas de decisões que afetam os recurso hídricos (veja o Quadro I).

No documento “*Hacia la Seguridad hídrica: Um marco de acción*”, apresentado para a água (GWP) no fórum mundial da água (Haya, Holanda, 17 a 22 de março de 2002), se estabeleceu que a crise da água a curto prazo é uma crise de governabilidade”. E se identificou a necessidade de colocar a governabilidade eficaz da água como uma das principais prioridades de ação (GWP 2000a). A declaração ministerial realizada na mesma ocasião reforçou este ponto de vista e solicitou “que se governa sabiamente a água para assegurar uma governabilidade eficiente, de maneira que a participação do público e os interesses de todos os colaboradores foram incluídos no manejo dos recursos hídricos”.

Para Putnam, discutir o desempenho dos governos significa estudar também as políticas e programas. Estão os governos prontos a identificar as necessidades sociais e propor soluções inovadoras? As leis impostas pelos governos refletem uma capacidade para racionar completa, articuladamente e criativamente frente aos problemas que têm em mãos? (Putnam 1994, 7-10). Estas são perguntas que procuraremos responder ao longo deste trabalho.

O objetivo principal deste trabalho, portanto, foi identificar e analisar basicamente sobre a efetiva participação popular através dos comitês de bacia implementadas após a promulgação da Lei 9.433 de 08.01.1997 que trata das políticas públicas na área de recursos hídricos no Brasil, tendo como estudo de caso a

transposição do Rio S. Francisco. Observando-se as condições de oferta estatal e a evolução de identidade destes atores sociais na gestão de águas no Brasil, Espanha e Portugal. Como objetivo específico buscou-se: a) Traçar um perfil histórico do processo de criação e implementação de políticas públicas voltadas á proteção do meio ambiente, quanto às suas origens, abrangência, forma de aplicação, qualidades e limitações; b) analisar o contexto da participação social no sistema Espanhol de gestão das águas, com destaque para as associações de defesa da natureza; c) identificar e analisar os conflitos, desafios e limitantes relacionados aos espaços de participação em políticas públicas de gestão das águas no Brasil, Espanha, com enfoque nas ONGs ambientalistas, reconhecidas como representantes da sociedade civil; d) analisar os efeitos da participação social sob condição de oferta estatal sobre as ONGs ambientalistas, no Brasil e em Espanha, tendo Portugal a participação analisada através da ONG ProTejo; e em Espanha o Coagret- *Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases*. e) oferecer subsídios para o avanço do conhecimento sobre a temática, bem como para a formulação e implementação de políticas públicas de gestão das águas no Brasil.

Os estudos não são comparativos: no caso da Espanha e Brasil, não foi aplicada a mesma metodologia, servindo principalmente para ampliar o entendimento do processo de participação na experiência de gestão com os resultados mais consolidados historicamente. Para os casos do Brasil e Portugal, foi utilizada a mesma metodologia, considerando-se, entretanto, as devidas especificidades históricas, políticas, administrativas e culturais. Para tanto foi feito um estudo empírico onde foram enviados 101 questionários sobre o processo participativo, sendo que 98% das entidades entrevistadas foram brasileiras e o restante, 2% foi dividida entre Portugal e Espanha. Sendo assim, nessa pesquisa o estudo empírico foi realizado somente no Brasil na bacia hidrográfica do Rio São Francisco.

Os estudos sobre as experiências internacionais servem como referencia para analisar e situar a experiência brasileira dentro do contexto atual da participação social na gestão das águas. As experiências internacionais foram estudada através de pesquisas realizadas junto ao movimento ProTejo em Portugal e ao Coagret em Espanha, através de questionários enviados às duas entidades e de perguntas formuladas via e-mail. Um ponto em comum entre as duas experiências é a semelhança no campo da atuação das

ONGs, o que se deve em parte à transnacionalização dessas entidades nas últimas décadas.

O desenvolvimento da pesquisa segue, portanto, duas análises específicas. A primeira refere-se à experiência do Conselho de Bacia Hidrográfica do Rio Tejo, uma bacia compartilhada entre Portugal e Espanha, observando-se o processo de envolvimento das ONGs ambientalistas em uma disputa sobre a implementação de um projeto de transposição. A segunda aponta para o desenho e evolução dos espaços de participação no sistema brasileiro de gestão das águas, a partir da experiência do Comitê de Bacia do Rio São Francisco, sobre o polêmico projeto de transposição implementado, criado a partir do final da década de 1943, durante o governo de Getúlio Vargas.

A segunda análise, no contexto brasileiro, participação das ONGs ambientalistas no Comitê de Integração da Bacia do Rio São Francisco, comitê federal que envolve a participação de a ONG's e entidades governamentais que envolve os estados de Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Distrito Federal, Federal (estados onde está inserido a bacia hidrográfica do rio S. Francisco- ver Figura 12), criado em 2001 sob influência do processo de construção da PNRH, mas com antecedentes históricos desde o final da década de 1970.

Esta pesquisa contou com dois importantes estágios de aperfeiçoamento no exterior: em Espanha 2003 no Mestrado de Desenvolvimento Sustentável e Desenvolvimento através da Universidade Internacional de Andalucía e em 2005 com a participação do departamento de ciência política da Universidade de Salamanca sobre a orientação do professor Agustín Ferraro que desenvolve pesquisas na área de “Sistema político, burocracia profissional e estado de direito em Iberoamérica”. No Brasil o estudo de caso foi realizado junto ao Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco como o apoio da Companhia de desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e Parnaíba - CODEVASF.

A tese está subdividida, portanto, em oito capítulos, além da introdução, conclusões e referências bibliográficas. O primeiro capítulo apresenta o marco de referência conceitual, referenciando a uma opção teórica pela definição de sociedade civil, para subsidiar análise do recorte que comumente é empregado nos sistemas de gestão das águas em face da realidade. Assim, procura aprofundar a temática que orienta a análise dos estudos de caso. Como base a referência teórica central deste

trabalho é Alain Touraine, cuja concepção de sociedade civil, espaço das relações de conflito, cooperação e negociação, está associada à constituição do sujeito como ator social. Para o autor, a cidadania não pode restringir a luta do sujeito pela liberdade com responsabilidade coletiva na constituição de uma sociedade democrática.

O segundo capítulo descreve a metodologia empregada tanto na análise teórica, como nas diferentes opções de recolha de informações e dados secundários nos diferentes países que fizeram parte da pesquisa.

O terceiro capítulo analisa a governabilidade da água no marco social e econômico. Na década de 60 surge nos países ocidentais uma preocupação pelos problemas relacionados com o meio ambiente que desencadeou uma série de encontros entre cientistas e responsáveis políticos encaminhando-os a buscar soluciones. As reuniões mais significativas foram: 1972 - Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Humano de Estocolmo. A noção de "desenvolvimento sustentável" aparece nesta reunião associando desenvolvimento, condições de vida dos seres humanos e preservação dos recursos naturais. Conferencia de Paris (1972). A Comunidade Económica Europeia tem em conta o princípio de proteção do meio ambiente relacionado com o desenvolvimento econômico. Dentro das principais preocupações ambientais destas conferências a água sempre foi destaque.

O Capítulo IV procura compreender os fundamentos sociopolíticos das águas em Espanha. A constituição espanhola de 1978 (art. 45) foi uma das primeiras do mundo em refletir a preocupação social pela tutela do meio ambiente. Seguiu-se para ele o modelo da constituição portuguesa de 1976 (artigo 66), que foi empregado pelas associações ambientalistas nas pressões que exerceram sobre os constituintes espanhóis.

O Capítulo V inicia abordando os conflitos da transposição do Rio Tejo/Segura em Espanha e Portugal. O rio Tejo (em espanhol - Tajo) é o rio de maior extensão da Península Ibérica, e atravessa em sua parte central, seguindo um rumo Leste-Oeste, com uma leve inclinação até sudoeste. O Tejo - Segura é uma etapa a mais na história dos sucessivos projetos hidráulicos que na bacia do Segura é projetada e executado com o objetivo de incrementar os recursos hídricos disponíveis, solucionar os problemas de déficit de hídrico da rega existentes e criar, com o excedente, algumas novas áreas irrigadas.

O Capítulo VI, fala da visão geral da transposição do São Francisco e a participação popular através dos comitês de bacia. Enfim chega ao contexto brasileiro,

já aprofundado pela revisão do segundo capítulo, mas abordando o estudo de caso realizado no Brasil.

No Capítulo VII abordamos a revitalização da bacia do São Francisco os movimentos da sociedade civil em defesa da revitalização da Bacia do Rio Francisco. Mostrando que as práticas participativas tornaram-se um tema cada vez mais presente. Entretanto, assume vários sentidos, conforme o ângulo político, ideológico, social, econômico e cultural em que é adotada, tornando-se de suma importância uma análise mais detida sobre as conformações que podem assumir num projeto global de sociedade.

Por fim, no Capítulo VIII são retomadas as principais contribuições, análise e síntese dos estudos de caso para debater alguns elementos essenciais de análise dos resultados numa perspectiva integradora da visão sobre a participação da sociedade civil organizada na gestão das águas, dado, é claro, as especificidades do recorte teórico-metodológico. Abordando o caso da participação na Espanha, Portugal, Brasil, chegando às conclusões gerais sobre o trabalho, a partir das quais são feitas algumas recomendações no intuito de contribuir para a formulação de políticas de gestão dos recursos hídricos que visem à democratização dos espaços públicos.

CAPITULO I - MARCO CONCEITUAL E REFERENCIAL

Para analisar a participação civil em políticas públicas de gestão das águas - tomando a experiência vivida na bacia hidrográfica do São Francisco, em especial os debates em torno da Transposição do Rio São Francisco, tornam-se imprescindível estabelecer inicialmente dois eixos conceituais. O Primeiro refere-se a uma opção teórica pela definição de sociedade civil, para subsidiar análise do recorte que comumente é empregado nos sistemas de gestão das águas em face da realidade. O segundo refere à concepção teórica da participação, considerado como um fim em si mesmo, participação e cidadania e a consolidação da democracia como referências centrais para o entendimento dessa confluência. Finalmente, analisa preliminarmente as implicações desse processo de ressignificação para as representações vigentes de política e de democracia, diferenciando-a de seu uso como categoria instrumental de projetos, ação e programas governamentais que a empregam como um discurso vazio de significado.

Como foco da pesquisa e do processo de participação da sociedade civil organizada presentes nas estruturas dos comitês de bacias e como se sabe, todo processo de participação envolve atores sociais com compreensões, interesses e valores diferenciados, que podem frequentemente manifestar conflitos potenciais; (Tarrow 1997, 33). E poderá estar conduzida como uma forma de alcançar objetivos pré-determinados em que as decisões estão previamente definidas, ou não se estabelecem condições claras de negociação que acabam propiciando um acirramento dos conflitos, ao invés de permitir o seu tratamento adequado. Os teóricos da ação coletiva levaram tempo tentando esclarecer o modo em que os indivíduos se decidem a atuar em prol de um benefício coletivo. Ver entre outros: Ahlemeyer (1989), Cohen (1985), Diani (1992), Diani e Eyerman (1992a), Eder (1982), Gerdes (1984), McCarthy e Zald (1988), Schneider (1989), Wasmuht (1989).

Assim, ao apresentar a revisão sobre os dois eixos principais, faz-se necessário introduzir o conceito de conflito ao tema da participação.

Para discutir a questão da participação democrática vamos referir a algumas ideias do sociólogo francês Alain Touraine, particularmente. Sua concepção de sociedade civil, participação e conflito como fundamentação do processo de construção

do sujeito. Parte-se do princípio que este fundamento compõe a base das principais ideias desenvolvidas no marco conceitual e referencial da pesquisa (Touraine 1994, 30).

Para compreender melhor na percepção de Touraine, as noções de democracia e de cidadania, como as de movimento social, não podem estar desvinculadas da noção de sujeito, ou seja, da noção do processo de construção do sujeito pessoal. Segundo ele, em processos de dessubjetivação, não se constrói nem cidadania nem democracia. Observa-se, portanto que o sociólogo francês rompe com uma compreensão que identificava cidadania e democracia com um projeto utópico de sociedade ideal externa ao sujeito pessoal. É exatamente essa compreensão que possibilita entender que os problemas da vida privada são públicos e os problemas públicos têm incidência em espaços privados (Touraine 2004, 30)

1.1 – Sociedade Civil e Democracia

Na sociedade pós - moderna, o termo “*sociedade civil*” é palavra de ordem no discurso público e universal. Na compreensão do Keane, fala-se tanto mais em sociedade civil hoje muito em vista de períodos históricos que marcaram recentemente diferentes sociedades, especialmente as lutas pela redemocratização na América Latina; bem como o incremento de organizações cívicas não governamentais no cenário internacional com agendas que reforçam relações além das fronteiras estatais, ou, ainda, pela crença no que o autor chama de “*mito da harmonia coletiva*” (Keane 1998, 46 e 90).

As Teorias da sociedade civil têm feito grandes progressos nas últimas duas décadas, com contribuições de autores como o já citado, Keane, ou mesmo Arato, Cohen e Young, entre outros. Segundo Young, por sociedade civil se entende uma atividade associativa voluntária que dá lugar ao conjunto de associações cívicas, organizações sem ânimo de lucro, etc., em conexão muito tênue com o estado e as cooperações econômicas. As atividades da sociedade civil exigem um estado liberal e forte que proteja as liberdades de expressão, de livre associação e reunião. Mas este tipo de atividade envolve uma participação mais direta que a relação entre cidadão e o

aparato decisório do estado (Young 2001, 17). Segundo esses autores, tanto Cohen como Arato consideram a sociedade civil como:

Os modelos políticos atuais que usam o conceito de sociedade civil não só se contradizendo entre si, além do que também são relativamente pobres em categorias. Aliás, suas relações com uma rica tradição de interpretação não são claras. As diferenças entre as novas versões do conceito e seus predecessores históricos tampouco se examinam. Portanto, se supõe simplesmente, mas não se demonstram que um esquema teórico herdado do passado (ou de muitos passados) é adequado as condições modernas (Arato e Cohen 1992, 113).

Ainda de acordo com Arato e Cohen, a historia conceitual do término "sociedade civil» é uma forma importante de começar a realizar estas tarefas. Essa historia deve, antes de nada, aprofundar e ampliar a estrutura categórica relevante que se usa hoje em dia. Segundo, nos deve permitir distinguir os estratos modernos e pré-modernos no conceito, indicando as versões que são duvidosas e inadequadas hoje em dia. Ainda que a historia conceitual não se pode eliminar as contradições entre os usos contemporâneos, sem nos poder ajudar a ver o que está em jogo nessas contradições e que opções se não são feitas impossíveis, pelo menos falando historicamente. Por último, uma historia conceitual pode ajudar a enraizá-los usos de um concepto de sociedade civil em uma cultura política cujo poder de motivação todavia não se ha esgotado: a cultura política da época das revoluções democráticas. A inversa, a ressurreição do conceito hoje em dia ajuda a validar esta cultura política particular (Arato e Cohen 1992, 113).

A teoria da sociedade civil incorpora uma dimensão importante a nossa visão da política como ação e participação pública, mas também parece tapar algumas preocupações que se põem claramente de manifesto quanto o foco se situa nas políticas estatais; por exemplo: a preocupação pelas desigualdades econômicas.

Nesse sentido, por exemplo, Young afirma que:

“... O conceito de sociedade civil é ambíguo a respeito da relação entre essa sociedade e a economia. Alguns autores indicam a liberdade da sociedade civil com a liberdade de mercado. Nestes casos, a teoria da sociedade civil nos apresenta como uma forma nova de liberalismo anteestatal. E como todas as teorias de sociedade civil concordam em que as modernas burocracias do estado do bem estar tendem a ser dominadoras e antidemocráticas, se plantea o problema de como compatibilizar esta visão da política e da democracia com o compromisso e a promoção ativa da justiça social (Young 2001, 17)

Desde os tempos antigos, alguns povos conceberam a possibilidade de que existia um sistema político cujos membros se consideravam iguais entre si e coletivamente soberanos, e dispuseram de todas as capacidades, recursos e instituições necessárias para governar-se. Essa ideia, e as práticas concretas que a corporizavam, surgiu na primeira metade do quinto antes de Cristo entre os gregos, a quem pese serem poucos em número e ocupar apenas um pequeno fragmento da superfície terrestre, exerceram uma influência extraordinária na história do mundo. Foram eles, mais precisamente, os atenienses, quem produziram o que gostaria de chamar, a “primeira transformação democrática”: de a ideia e a prática do governo dos poucos, a ideia e a prática do governo dos muitos (Dahl 1989, 27).

Para Aristóteles, a política não é um produto histórico, mas uma forma de atualizar a essência política inerente à natureza humana. A excelência da espécie humana estaria na capacidade de governar. Pena que respaldasse essa ideia na desigualdade entre as pessoas. Não se deve como costumavam fazer certas pessoas, definir simplesmente a democracia como o governo em que a maioria domina. Nas próprias oligarquias e em qualquer outra parte, e sempre a maioria que se sobressai. Nem tampouco a oligarquia e o regime da minoria. Seja um povo composto de mil e trezentas pessoas ao todo; dentre estas mil e trezentas pessoas, suponhamos mil ricas que excluem do governo os trezentos pobres, embora livres e semelhantes a elas a qualquer outro respeito; ninguém dirá que isso é uma democracia. Da mesma forma, se os pobres, embora em menor número, forem mais poderosos do que os ricos, ninguém chamara a isso de oligarquia (Ferreira 2006, 105-106).

A democracia é um regime político em que a soberania reside no povo e é exercida por este de maneira direta ou indireta. É bem sabido que a palavra democracia deriva do término grego *δημοκρατία*, composto por *δημος* que significa “povo”, *κρατειν* que quer dizer “governar”, e o sufixo *ία*; este término por tanto significa, literalmente, “governo do povo”.

A seguir, consideraremos algumas das ideias sobre democracia e participação política de Carlos Alberto Libânio Christo, mais conhecido como “Frei Betto”. Betto é um intelectual e líder público de grande importância no Brasil, um relevante teólogo da libertação com várias obras publicadas, que não somente foi durante muito tempo assessor especial do ex-presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, como também “coordenador de mobilização social” para o programa do governo federal intitulado

“*Fome zero*”. Trata-se, em outras palavras, de um intelectual público, com projeção latino-americana, líder espiritual e diretor de programas de políticas públicas. Sobre a questão da democracia e suas revisões e avanços no Brasil para Betto (2006) começa por destacar que, em primeiro lugar, é problemático afirmar que a democracia pode definir-se como o governo do povo, segundo, que a visão tradicional que citamos acima relata:

“Talvez um dia seja mais apropriado falar em laocracia, de Laos, povo. Demos, são as instituições da sociedade civil organizada – sindicatos, partidos, empresas, associações etc. - da qual o proletariado está quase inteiramente excluído, embora eventualmente conte com defensores de seus interesses, como o MST. Democracia é, a rigor, o governo da parcela organizada da sociedade, não do povo em geral e, muito menos, dos pobres” (Betto 2006, 163).

Por outro lado Betto faz notar que desde Platão e Aristóteles tem existido uma forte hostilidade à democracia:

“...A democracia é o pior dos regimes, exceto os demais. “Este repetido axioma – atribuído a Churchill, mas de fato plagiado de Aristóteles, que, por sua vez, o resgatou em Platão – revela pejorativa consideração da democracia”. Para o autor de A política, a democracia é o mais tolerável desses governos degenerados. Um dos escritores (refere-se a Platão) que versaram este assunto chegou à idêntica conclusão, ainda que se tenha baseado num ponto de vista contrário ao nosso; pois ele disse que, entre todos os bons governos, sejam a oligarquia perfeita e os outros, a democracia é a pior, porém o melhor entre os maus” (Betto 2006, 163).

Em entrevista dada para Paulo Marcun (2003) do programa roda viva da TV cultura/Brasil pelo escritor português José Saramago, através do canal *youtube*, Saramago expõe que democracia para ele, parece intangível no mundo atual. *“no mundo tudo se discute, tudo é objeto de debate, mas a democracia surge como pura, inatingível, intocável, frisando que é o poder econômico que realmente governa, usando a democracia a seu favor”* (Marcun 2003).

Saramago alerta ainda para a ambiguidade do sufrágio universal, bases estruturais das democracias formais. Ao votar, o cidadão renuncia simultaneamente ao seu voto, delegando-o nos próximos anos ao candidato no qual votou. Essa renúncia legaliza o saque ao poder por parte da minoria eleita. Até que venham novas eleições, ela terá a seu favor o respeito dos votos de seus eleitores para violar os fundamentos da

democracia. Em suma, é farsa a democracia política divorciada das democracias econômica e cultural.

Dois anos depois Betto reacende o tema como na fala acima. Hoje, em todas as democracias os agentes econômicos têm forte influência. E os agentes econômicos atuam obviamente de acordo com seus próprios interesses, ou seja, são políticas de auto interesse. Nos regimes democráticos contemporâneos, se convocam todos a votarem, inclusive os pobres, não a governar (Betto 2006, 163-64). Daí a importância de discutir o que se entende por democracia. Segundo Betto, ao mundo grego sucedeu o romano que, ao assentar as bases do Direito, salientou que deve ser tratado e aprovado por todos o que afeta a todos. Por que a democracia, considerada tão meritória à liberdade e à justiça, não se estendeu entre os romanos? Certamente pelo mesmo motivo pelo qual ainda não vingou em países árabes: a aristocracia latifundiária a encarava como inimiga. No caso do mundo árabe, substituía-se latifundiária por petrolífera. E consciente do risco de extrapolar, José Saramago pergunta se os atuais impérios econômicos não são inimigos da democracia, ainda que aparentemente a aprovem. Basta a ameaça de reduzir a ganância desses impérios para ver como reagem à democracia (Betto 2006, 164).

Até a Revolução Francesa, em 1789, havia enormes desigualdades sociais, mas não a ideia de que alguém devesse estar excluído da sociedade por motivo de sua pobreza. A noção de exclusão e marginalização começa a consolidar-se com os “*sistemas de prisão*” no início do século XIX, Foucault tem sido estudado em vários trabalhos, onde ele diz que, naquela época era próprio do século XIX ter aplicado ao espaço de exclusão de que o leproso era o habitante simbólico (e os mendigos, os vagabundos, os loucos, os violentos formavam a população real) a técnica de poder própria do “*quadriculamento*” disciplinar. Tratar os “*leprosos*” como “*pestilentos*”, projetar recortes finos da disciplina sobre o espaço confuso do internamente, trabalhá-lo com os métodos de repartição analítica do poder, individualizar os excluídos, mas utilizar processos de individualização para marcar exclusões — isso é o que foi regularmente realizado pelo poder disciplinar desde o começo do século XIX: o asilo psiquiátrico, a penitenciária, a casa de correção, o estabelecimento de educação vigiada, e por um lado os hospitais, de um modo geral todas as instâncias de controle individual funcional num duplo modo: o da divisão binária e da marcação (louco não louco; perigoso-inofensivo; normal-anormal); e o da determinação coercitiva, da repartição

diferencial (quem é ele; onde deve estar; como caracterizá-lo, como reconhecê-lo; como exercer sobre ele, de maneira individual, uma vigilância constante, etc. (Foucault 1997, 222-223)

O sistema pré-moderno englobava toda a sociedade, malgrado a burguesia, a exacerbação do individualismo inaugurou a prática da exclusão social. Começa-se a valorizar o egoísmo como virtude capitalista. A culpa da miséria e da violência seria de indivíduos que se recusam a obedecerem às leis do mercado e se dedicam a negócios escusos, dispostos a transgredir a legislação vigente.

Para Betto o capitalismo é uma religião laica fundada em dogma que, historicamente, merecem pouca credibilidade. Um deles reza que a economia é regida pela “mão invisível” do mercado. Ora, em muitos períodos o sistema entrou em colapso e obrigou o governo a intervir na economia para regular o mercado (Betto 2006, 167). O fortalecimento do movimento sindical e do socialismo real, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), ameaçou o capitalismo liberal, que tratou de disciplinar o mercado através dos chamados Estados de Bem-Estar Social (previdência, leis trabalhistas, subsídios à saúde e educação etc.)

Esse caráter “*social*” do capitalismo durou até o início dos anos de 1970, quando nos EUA começou a perceber-se que era insustentável o padrão monetário fundado na conversibilidade do dólar. Durante a guerra do Vietnã, os EUA emitiram grande quantidade de dólares em excesso e há um forte aumento no preço do petróleo. Tornou-se imperioso para o sistema recuperar a rentabilidade do capital. Em função deste objetivo, várias medidas foram adotadas: golpes de Estado para estancar o avanço de conquistas sociais (caso de vários países latino-americanos); eleições de governantes conservadores (Ronald Regan e Margaret Thatcher); cooptação dos socialdemocratas (Europa Ocidental); fim do Estado de Bem-Estar Social; utilização da dívida externa como forma de controle dos países periféricos pelos chamados organismos multilaterais, FMI, OMC etc. e o processo de erosão do socialismo real no Leste Europeu.

Neste contexto de crise e mudança na economia, gera uma série de debates e reformulações nas teorias sobre democracia. Inicialmente é preciso demarcar algumas referências conceituais que vão acompanhar ao longo do texto este exercício. Assim, vamos discutirmos no final desse capítulo as contribuições de alguns autores clássicos e alguns autores contemporâneos sobre as teorias da democracia.

Vale advertir que a reflexão a respeito da democracia ou suas teorias, coloca o pesquisador de teoria política diante de um intrincado conjunto de concepções políticas que enfatiza aspectos variados desse tão conturbado e pouco entendido regime político. A democracia como sistema de governo fica entre dois lados: é o bem e o mal, conforme a concepção de quem a usa, pode deixar de ser encarada como forma de vida social para tornar-se um tipo de governo e um instrumento ideológico para esconder o que ela é, em nome do que ela “*vale*” (Chauí 2000, 430). Pensar em tais considerações sobre democracia, do ponto de vista do debate presente na Ciência Política, remete à discussão entre dois pares interconectados de relações, isto é, entre democracia política e capitalismo. Constitui-se em uma afirmação recorrente da literatura a ideia de que existe uma tensão permanente entre o mercado e o Estado, enquanto dois mecanismos de alocação de recursos. A democracia política tem exacerbado esta tensão entre mercado e Estado. Tanto em um caso como em outro, as abordagens e perspectivas analíticas são diversas e, muitas vezes, confusas e antagônicas.

Sartori (2003, 275-311) e outros autores contemporâneos se inserem dentro do que podemos chamar da tradição liberal do pensamento democrático, e nesse sentido, muitas vezes são cautelosos sobre a ideia de participação, geralmente não consideram a participação como uma das características essenciais da democracia, além de cidadãos comuns votar para eleger representantes e dirigentes. Vimos assim que, por exemplo, Norberto Bobbio (1996), outro dos mais importantes autores contemporâneos dentro da tradição liberal, coloca ênfase na sua definição de democracia, nos valores da liberdade e igualdade, como valores fundamentais para a definição das regras democráticas de organização da sociedade. Bobbio (1996) associa o conceito de democracia a um conjunto de regras que ordenam a tomada de decisões da forma mais ampla possível, mas não é um fator decisivo que essas decisões sejam de caráter participativo. Uma posição mais aberta frente a modelos alternativos de democracia e a de outro autor que também pertencem à tradição liberal, Dahl (1989), Quem ao enumerar tais tipos de democracia, isto é, a Madisoniana, a Populista e Poliárquica, afirma que “das dificuldades que devem ser enfrentadas de saída é que não existe uma teoria democrática – existem apenas teorias democráticas (...)”. E a lista de alguns dos modos alternativos com as quais se pode tentar desenvolver uma teoria sobre a democracia é intimidante (Dahl 1989).

Como mencionado, Bobbio (1996) apresenta um modelo mais restritivo, que enfatiza principalmente os valores de liberdade e igualdade, independentemente da participação: “Liberdade e Igualdade são os valores que servem de fundamento à democracia (...) a democracia é (...) uma sociedade regulada de tal modo que os indivíduos que compõem são mais livres e iguais do que em qualquer outra forma e convivências” (Bobbio 1996, 116).

Agora, sabe-se que a tradição liberal que atribui pouca importância a participação passou de uma visão que foi estabelecido entre os mais importantes autores clássicos que tentaram a democracia ou a república, como é o caso de Maquiavel. Esse autor, no seu livro “*Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*” destaca que a fundação do estado se dá pela manutenção da liberdade, através da participação (virtude) pode se afirmar que o valor básico dos “Discursos” é a manutenção, liberdade, através do papel ativo e participativo dos cidadãos, ou melhor, como ele diz: “... todos os estados e cidades que vivem sobre a égide da liberdade, em qualquer lugar, têm sempre o maior êxito “. Bobbio, no entanto, admite que a perspectiva da tradição liberal de liberdade e igualdade apresenta dificuldades conceituais, e assim disse, por exemplo, que “...” no caso da igualdade, a dificuldade (...) sobretudo em sua indeterminação (...) é preciso (...) responder a duas perguntas: A) igualdade entre quem; e, B) Igualdade em quê?” Para Maquiavel a liberdade, a independência frente a toda agressão e tirania exteriores, é o poder de um povo, para governar a si mesmo.

Nesse sentido, pode-se concluir que toda legislação é favorável à liberdade somente numa sociedade que é produzida a partir do choque entre as classes existentes. Os conflitos entre as classes demonstram participação política elevada e cidadãos de elevada “virtú” cívica. Assim, a construção e a manutenção da democracia dependem da liberdade e da igualdade, que dependem da “virtú”. Nos discursos, Maquiavel concebe a “virtú” ampliada e passa a ser entendida como um valor coletivo, pertencente ao conjunto de cidadãos, já em “*o príncipe*” é diferente, é concebido como sendo uma qualidade individual, pertencente tão somente ao governante.

Então, a manutenção da liberdade só é possível naquelas sociedades em que seu país cultua a “virtú”. Dando continuidade á discussão sobre democracia e liberdade, e o papel ativo do cidadão, antes é preciso definir alguns pressupostos sobre a cidadania, recuperando alguns pontos clássicos. Agora, Marshall (1967), considera que a cidadania é uma referência fundamental de grande atualidade para entender as Teorias da

Democracia. “A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade”. “Todos aqueles que possuem este status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes a estes status”. Segundo Marshall (1967), as igualdades implícitas no conceito de cidadania acabam minadas e reduzindo as desigualdades próprias dos sistemas, de classes, mas por outro lado com a democracia a liberdade pessoal, como direito natural, elimina a servidão. Rodolpho Lucas (1976) comenta que a “*justiça e a liberdade*” estão ambos voltados para o indivíduo, mas de maneira diferente. A existência de uma justiça nacional e de uma lei igual para todos inevitavelmente enfraquece e pode eventualmente destruir a justiça de classe. Assim a cidadania é produto do estado nacional moderno onde cada indivíduo guarda uma relação direta com a autoridade soberana. Neste ponto, vale advertir que as democracias, ou melhor, dizendo, as teorias da democracia, não são, entretanto, uniformes, variando nas condições sobre as quais elas operam e se mantêm e, particularmente, quanto aos direitos e obrigações associadas á cidadania, de tal forma, que para se obter eficiência econômica e bem-estar são necessário instituições políticas democráticas específicas.

Paul Hirst (1992), ao discursar sobre as falhas nas instituições democráticas representativas por meio de novas estratégias de democracia argumenta que esta é “...que é uma ferramenta tão poderosa de legitimação das ações do governo (...) é um bem questionável (...) identificada com a democracia”. A democracia dos tempos modernos se constitui num sistema de limitações e controle do poder onde existem os que governam e os que são governados. A democracia dos tempos modernos e a democracia indireta: a democracia representativa. Arend Lijphart (1993) discorre sobre “*as democracias contemporâneas*” sustenta que como Dahl ha demonstrado uma democracia razoavelmente representativa só pode existir se estão presentes ao menos oito garantias institucionais:

- 1-Liberdade para constituir e integrase em organizações;
- 2-Liberdade de expressão;
- 3-O direito de voto;
- 4-Elegibilidade para o cargo público.
- 5-Direito dos líderes políticos a competir pelo voto;
- 6-Fontes alternativas de informação;

7-Eleições livres e limpas;

8-Que as instituições para fazer política de governo dependam do voto e de outros sinais de preferência.

O sistema democrático de representação é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa popular que, querem que seus interesses sejam defendidos e que contudo, não tem tempo de defendê-los ela mesma.

Dahl (1989) ainda no seu *“Um prefácio á Teoria Democrática”* mantém que *“... a teoria democrática diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes. Temos aí uma definição mínima, que pode ser facilmente transposta para uma grande variedade de enunciados mais ou menos equivalentes...”* (Dahl 1989, 10). A participação direta nas decisões políticas é substituída pela representação através da qual o indivíduo delega, poderes a terceiros, não há possibilidade de participação contínua na vida política.

A liberdade dos modernos baseia-se nos direitos individuais, esses direitos são anteriores e devem ficar de fora da formação da autoridade política. Por isso, essa liberdade pressupõe a liberdade de agir: a ação não impedida e não forçada. A liberdade do indivíduo em face do estado. Josep M. Colomer, reforçou ao afirmar que *“En procesos históricos modernos, las consecuencias de dar derechos de veto a distintos grupos en sociedades complejos han sido erróneamente variados”*

Nesta linha de raciocínio, ainda Sartori (2003, 19) informa que *“Hoje em dia, porém, também falamos de democracia num sentido apolítico ou subpolítico, como falamos de democracia social, democracia industrial e democracia econômica. Embora esses sentidos sejam inteiramente legítimos também são responsáveis em grande parte pela situação de democracia confusa”*. Para autores como Sartori, Dahl, Bobbio e Hirst, embora democracia seja a noção que domina a política, a maioria dos políticos e cidadãos comuns não tem clareza quanto à sua natureza e ao seu objetivo como mecanismo político. A questão determinada da ordem política não são as formas institucionais, mas as normas reguladoras da articulação da coletividade, ou seja, a relação entre o estado e a sociedade. Assim, o fundamento da Teoria da democracia é a liberdade do homem privado, de ir e vir, de propriedade, de opinião e de religião.

David Held (1987, 321) sobre os modelos de democracia aponta que *“a disputa sobre o significado contemporâneo de democracia ha gerado uma extraordinária diversidade de modelos: desde as visões tecnocráticas do governo até as concepções de*

vida sociais caracterizadas por uma extensa participação”. Coerente com essa concepção, desde o início, vale dizer que as teorias de democracia estão conectadas nos direitos do homem cidadão, de consequência, subordinado no ideal da virtude à ideia do dever e da obrigação solidária, um ser ético na linha do agir em fazer o que deve na posse de sua qualidade natural e que fala a linguagem dos apelos da razão, consciente de que o fim do governo é o bem de todos os homens, e não de alguns ou de poucos.

Dentre as teorias da democracia, a democracia representativa tem seus mecanismos que tornam possíveis e viáveis tomam decisões coletivas de forma permanente e de maneira racional. Segundo o chamado aforismo de Giovanni Sartori (1987, 290-311), os técnicos de decisão política envolvem duas variáveis os custos decisórios e os riscos externos. Daí os dois corolários e os riscos inevitáveis: primeiro, quanto maior o número de pessoas que tomam decisões para terceiros, menores os riscos externos e maiores os custos decisórios; segundo, quanto menos o número de pessoas que decidem pelos demais, menores os custos e maiores os riscos. Vale citar uma das características das sociedades ocidentais contemporâneas é a valorização, aparentemente inquestionável, da democracia enquanto sistema de governo.

Para G. Sartori (1987, 290-311), a "*democracia*" é uma abreviação que significa Liberal-democracia. Sartori distingue três aspectos:

- (1) A democracia como princípio de legitimidade;
- (2) A democracia como sistema político;
- (3) A democracia como ideal.

A democracia como princípio de legitimidade postula que o poder deriva del "*demos*", o povo, e embasa em um consenso verificado, no presunto, dos cidadãos.

Em "*A teoria da democracia revisitada – o debate contemporâneo*", Sartori discute o legado teórico sobre democracia a partir da aproximação das perspectivas normativa e descritiva. O autor tem o intuito de reconstruir uma corrente dominante da teoria da democracia tendo em vista o seguinte pressuposto: as tensões fato-valor são elementos constitutivos da democracia (Sartori 1994, 24). Isto significa que os fatos expoentes das propriedades democráticas são padrões de comportamento moldado por ideias. Sartori não separa as indagações o que a democracia é e o que deve ser, pois assume as duas questões ao definir o regime político (Sartori 1994, 23). Assim, o ideal

democrático não define a realidade e vice-versa; o regime político em questão resulta de interações entre ideais e a realidade. As décadas posteriores à segunda Guerra Mundial testemunharam um uso indisciplinado e impreciso da palavra democracia. De repente todos se auto-proclamam partidários desse regime dando uma abrangência sem precedentes ao conceito de democracia. Sartori faz um esforço intelectual no sentido de “*arrumar a casa*”, ou seja, contribuir para diminuir a indefinição que paira sobre o credo democrático. O autor dedica seu tempo ao estudo da democracia política, pois esta é quem fornece condições para o funcionamento das micro democracias e, portanto, detém mais importância. A intenção dele não é propor nem descobrir uma “nova teoria” acerca do tema referido, mas consiste em considerar de uma forma nova a perspectiva da tomada de decisões. De maneira sucinta, o autor compreende a democracia enquanto teia de processos de tomada de decisão realizados por várias unidades.

Para ele, a democracia se define da seguinte maneira: "*o método democrático é o instrumento institucional para chegar às decisões políticas, em virtude do qual cada indivíduo logra o poder de decidir mediante uma competência que têm por objeto o voto popular*". Em efeito, esta definição põe seu acento, em primeiro lugar, no caráter central da competência, em segundo lugar, nos elementos essenciais que deve existir em um regime democrático: a existência de uma oposição, a existência de minorias e o papel chave do voto popular.

Nessa mesma linha de pensamento Betto em seu livro *A Mosca Azul “Reflexões para o poder”*, deixa claro que:

“Para a democracia se tornar participativa seria preciso que a sociedade civil abandonasse a expectativa de ser beneficiária do Estado para assumir o papel de protagonista. Como diria Platão, o cidadão deixa de mirar as sombras da caverna e, livre das amarras, assumirem que a sociedade é ato primeiro e o Estado, ato segundo” (Betto 2006, 171).

Para R. Dahl (1989), o governo democrático se caracteriza fundamentalmente por sua contínua aptidão para responder as preferências de seus cidadãos, sem estabelecer diferenças políticas entre eles. Para que este tenha lugar é necessário que todos os cidadãos tenham igual oportunidade para:

- (1) Formular suas preferências;

- (2) Manifestar publicamente ditas preferências entre seus partidários e diante do seu governo, individual e coletivamente;
- (3) Receber por parte do governo igualdade de trato: quer dizer, este não deve fazer discriminação alguma por causa do conteúdo ou origem de tais preferências.

1.2- Participação Social

Segundo Tarrow (1997) os primeiros teóricos dos movimentos sociais, Marx e Engels jamais perguntaram por que os indivíduos se juntam na ação coletiva ou, melhor, haveriam levantado a pergunta como um problema do desenvolvimento estrutural da sociedade antes que como um problema de eleição individual. Mas ainda que prestassem pouca atenção ao vínculo entre a estrutura social e o indivíduo, Marx e Engels foram surpreendentemente modernos em sua percepção de que os problemas da ação coletiva estão enraizados na estrutura social.

A literatura sobre o tema da participação citada frequentemente sua ampla utilização pelas mais variadas instituições sociais na contemporaneidade, levam muitos autores ressaltar que a participação é usada com diferentes significados, por vezes contraditórios, e a sua operacionalização segue diferentes formatos.

A abordagem clássica das teorias das ações coletivas sua importância dos seus estudos nos dias atuais tem dois motivos: como memória histórica das teorias dos movimentos sociais e ação coletiva: e como busca das referências matrizes teóricas de vários conceitos, que estão sendo retomado nos anos 90 pelo próprio paradigma norte americano.

Os autores clássicos analisavam os movimentos em termos de ciclos evolutivos em que seu surgimento, crescimento e propagação ocorriam por um processo de comunicação que abrangia contatos, rumores e reações circulares, difusão das ideias etc. As insatisfações que geravam a reivindicações eram vistas como as rápidas mudanças sócias e as desorganizações sócias subsequentes. A adesão seria resposta cega e irracional de indivíduos desorientados pelo processo de mudanças que a sociedade industrial gerava. Nessa abordagem dava-se, portanto grande importância á reação psicológica, dos indivíduos diante das mudanças, reação considerada comportamento

racional ou não racional. Assim, os comportamentos coletivos eram considerados, pela abordagem tradicional.

Dentre as principais correntes de análise da participação, Gohn (2001) discorre sobre (i) a liberal – em que a participação, na concepção da liberdade individual, permite o controle do poder do Estado e a reforma da estrutura da democracia representativa no marco das relações capitalistas; (ii) a autoritária, em que está em jogo a integração e o controle da sociedade e da política em regimes autoritários de direita ou de esquerda; (iii) a democrática – que pressupõe a soberania popular e a participação ocorre tanto espontaneamente na sociedade civil como nas instituições formais políticas; e por último (iv) a revolucionária – como forma de luta contra as relações de dominação e pela divisão do poder político.

Diferentes pensadores abordaram historicamente o tema da participação associada também à conquista de direitos sociais, destacando o seu papel educativo e formador de cidadãos. Em Touraine (1995) a participação aparece como um elemento indissociável da democracia, na medida em que esta requer a igualdade de condições entre os atores sociais em um “*processo amplo e plural de participação no campo das decisões*”. Em teoria, para o autor, no pensamento democrático o Estado reconhece as desigualdades sociais de que é responsável e busca compensá-las permitindo que a sociedade, sobretudo os grupos menos favorecidos, limitem o seu poder e controlem as decisões que afetam a vida privada e coletiva.

Segundo esse mesmo autor, os indivíduos e coletividades têm o direito de se constituírem como sujeitos da própria história, criando e transformando as instituições sociais e participando direta ou indiretamente da gestão da sociedade, numa alusão objetiva à liberdade positiva. O conceito de cidadania, para o autor, não dá conta de todas as dimensões do sujeito: este tem o amor a si próprio pelo qual busca sua liberdade, uma consciência de filiação (cultural) bem como uma responsabilidade sobre os agentes políticos na criação e modificação das leis que regem o funcionamento da sociedade. Mas segundo o autor:

“[...] nem todos reivindicam o direito de cidadania por dois motivos: ou se contentam em ocupar determinadas posições na sociedade sem se interessarem pela modificação das decisões e leis que regulam seu funcionamento; ou então porque procuram escapar das responsabilidades que podem implicar grandes sacrifícios. Muitas vezes, o governo é percebido como algo à parte do mundo das pessoas comuns: elas não vivem, diz-se, no mundo que é nosso”. (Touraine 1995, 44)

Identificado o impulso á participação na dialética entre o aumento, ainda que seja diferenciado e não uniforme, dos direitos e dos recursos dos cidadãos e a expansão do papel e das tarefas do aparato político-administrativo, todo o processo não se pode centrar exclusivamente na participação, mas isso deve estender-se até englobar as fases da politização, previa a participação política e da receptividade. Quer dizer, que os interrogantes importantes, não se podem exigir, nem lhes podem dar respostas adequadas, se não se amplia adequadamente o campo de visão (Pasquino 1995, 179).

Castillo (2003), por exemplo, cita a situação da classe média brasileira que preferiu aderir a serviços privados de saúde e educação, ao invés de se organizar politicamente e exigir do Estado à melhoria na qualidade da administração dos serviços sociais básicos nas últimas décadas.

A participação dos indivíduos como cidadãos, para o autor, tem sido enfraquecida pelo descontentamento com a atuação das classes políticas, o que repercute nas condições básicas para consolidação da democracia. A sociedade civil deve legitimar o Estado em um processo democrático, de baixo para cima, onde as leis possam ser criadas e revistas segundo a influência da opinião pública, sendo o sistema político responsável pela ponte entre os dois. Para tanto, as demandas devem ser formuladas e expressas no plano político pela sociedade. Mas o distanciamento entre a vida privada e a vida pública, segundo o autor, não só fragiliza a participação como permite a construção de uma cidadania reduzida à liberdade na concepção de mercado e a imagem do cidadão como mero eleitor:

“[...] quando a vida privada não passar de uma tela na qual se projetam as mensagens da sociedade de consumo, de modo que o indivíduo, tendo deixado de ser um sujeito, não pode se tornar um ator social e se dissolve em um fluxo mutável de interesses, desejos e imagens” (Touraine 1996, 203).

E, portanto:

“A passagem do indivíduo consumidor para o indivíduo sujeito não se opera ela simples reflexão ou difusão de ideias, mas apenas pela democracia, pelo debate institucional aberto e pelo espaço dado à palavra, em particular, à palavra dos grupos mais desfavorecidos. Isso porque os detentores do poder e do dinheiro exprimem-se mais eficazmente através dos mecanismos econômicos, administrativos ou midiáticos que estão sob seu controle do que sob a forma do discurso ou protesto.” (Touraine 1996, 206).

Nas últimas décadas, entretanto, esta separação crescente entre os cidadãos e a vida pública não causou um esvaziamento da participação, com exceção da participação política. Pelo contrário, houve a abertura crescente espaços de participação direta na tomada de decisões – a chamada democracia direta que propicia um engajamento de diferentes atores nos espaços públicos, mas que, ao mesmo tempo se constitui como arena fragmentada (Vasconcelos 2002), associada aos processos de reforma do Estado cuja base é a descentralização de políticas quase sempre setoriais.

Recorrendo a diferentes abordagens teóricas, Bordenave (1983), também destaca o papel educativo e emancipador da participação junto aos indivíduos e coletividades, salientando que o descrédito nas representações políticas teria levado cada vez mais os cidadãos a participarem na tomada de decisões. Para o autor, tendo uma base afetiva e uma base instrumental, a participação é uma necessidade humana que é desenvolvida tanto a partir da práxis, como também é conduzida de modo a satisfazer expectativas e cumprir objetivos condensados pelos participantes. A partir desta base afetiva e instrumental, inicialmente gerasse a micro participação em espaços de convívio social e depois a macro participação no espaço público, esta última podendo assumir diferentes formatos, conforme enunciados na Figura 1.

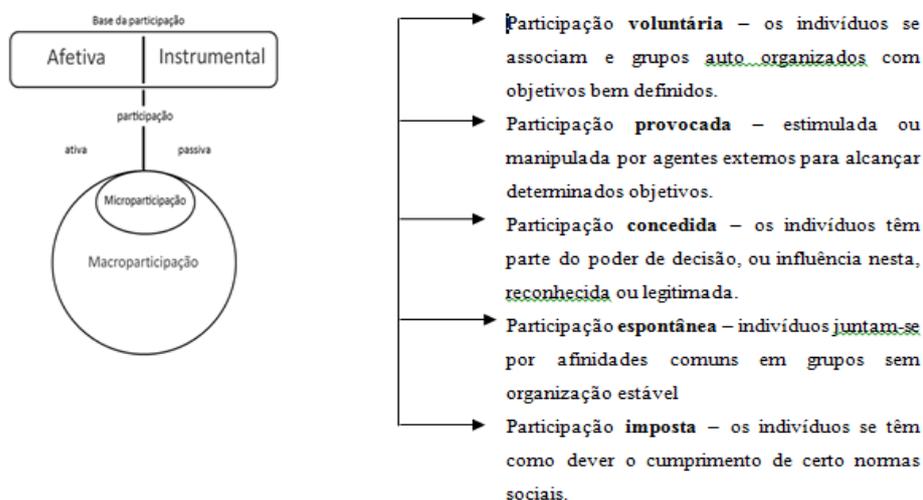


Figura 01. Abordagem do Processo de Participação, entre Micro e Macro Participação e as Tipologias Possíveis. Fonte: A Partir de Bordenave (1993)

A participação, portanto, não deve ser empreendida apenas como instrumento para solução de problemas específicos, pois não tem:

“[...] somente uma função instrumental na coedição do desenvolvimento pelo povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua Soberania, tal como está escrita na constituição. Através da participação, a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente dela e próximo dela.” (Bordenave 1983, 56).

Entretanto, fazendo diferenciação entre a micro participação – onde os indivíduos se associam ou participam em instituições sociais básicas ou associações; e a macro participação – em que os indivíduos como sujeitos se tornam atores dos eventos políticos e sociais de seu tempo, o autor defende que não se pode esperar uma adequada participação social (macro) sem que a sociedade tenha uma base de micro participação.

Entre o caráter instrumental e ao mesmo tempo de aprendizagem coletiva que permite a emancipação e a autonomia dos sujeitos, Gohn (2001, 9-31) define a participação como: *“um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova”*. A participação pode, portanto, ocorrer desde uma reivindicação dos atores sociais marginalizados como resultado de um processo estimulado e institucionalizado em função da descentralização de políticas públicas setoriais, permitindo aos atores diferentes níveis de envolvimento com a gestão pública (Quadro 1); mas, de acordo com Milani (2005), com diferenciadas condições de participação e sem a garantia de legitimidade na construção dos interesses coletivos.

A participação política é um fenômeno antigo, mas ao mesmo tempo um fenômeno recente. É um fenômeno antigo quando desde quando se pode falar de política como atividade praticada por grupos ou sociedades organizadas (ONGs). É um fenômeno recente porque está estreitamente relacionada, em seu sentido forte, a significativas mudanças socioeconômicas e de natureza nas comunidades políticas. Ninguém pode pôr em dúvida, enquanto á antiguidade do fenômeno, que se pode falar de participação política também nos casos da cidade-estado gregas. Em efeito, prescindindo do limitado número dos que eram admitidos no processo de tomada de decisão, as características centrais da participação política, quer dizer, e estar dirigida a

influir tanto sobre a eleição dos decisores como sobre as mesmas decisões, estão claramente presentes nas *polis* gregas (como o estariam ainda mais na república romana). Estas experiências são tão importantes como para haver sugerido aos pensadores políticos a possibilidade de formas de democracia direta com as que integrem ou sensivelmente suplantar a democracia representativa.

E as formas de democracia direta se caracterizam precisamente por oferecer oportunidades de participação políticas mais amplas e eficazes (Pasquino 1995 181)

Neste sentido, podemos analisar que o processo de tomada de decisão envolve vários níveis de participação dos cidadãos (Quadro 01), muitas vezes esta participação se correlaciona com problemas considerados complexos, ou de difícil solução. Nesse sentido, Vasconcelos (1997b, 2001a, 2001b), Vasconcelos e Baptista (2002) e Vasconcelos (2008) se defendem a participação no processo decisório como o envolvimento de variados especialistas *com* igualdade de condições de negociação em um processo de diálogo aberto, no qual os interesses são mais importantes que as posições na construção colaborativa de soluções.

<i>Níveis de participação</i>		<i>Descrição</i>
Controle Social		Controle da qualidade dos serviços prestados
Planejamento	Problematização	Identificação de prioridades e implementação de bens públicos
	Formulação	
	Análise de objetivos	
	Elaboração	
	Alocação de recursos e administração	
	Execução	
Avaliação		
Emancipação e aprendizagem		Transformação dos sujeitos durante a democracia dos espaços públicos e da formação de políticas públicas

Quadro 01. Níveis de Participação Sob Demanda Governamental. Fonte: A Partir de Bordenave (1983) e Milani (2005).

A atividade política se caracteriza por relações que se produzem de formas, modos, com frequência e intensidades distintas entre indivíduos, grupos, associações e instituições. Estas relações se classificam e analisam fundamentalmente dentro da

categoria de participação política. O Conceito, seus processos e suas diversas modalidades têm adquirido, portanto, um posto central no estudo da política, tanto mais em um período adequado de demandas de democratização que afetam a diferentes âmbitos e níveis do sistema político. Por estas razões, a análise da participação política dos cidadãos se apresenta como algo essencial para a compreensão da política na época das massas e como particularmente difícil e complexo pela multidimensionalidade do fenômeno e por ramificações. (Pasquino 1995,179).

Vários autores abordam, ainda, a participação segundo classificações tipológicas que permitem avaliar graus de envolvimento dos atores sociais em processos de tomada de decisão ou mesmo na execução de projetos, programas e políticas públicas (Figura 2). No entanto, como foi visto anteriormente, a classificação proposta utilizada de forma isolada em contextos políticos e sociais permite apenas uma análise de forma reduzida da participação em seu nível operacional, o que avalia o seu entendimento apenas como ferramenta de gestão.

Innes e Booher (2000) fazem severas críticas aos formatos tradicionais de participação que buscam atender os dispositivos legais que incluem o envolvimento dos cidadãos e atores sociais na decisão sobre a gestão e planejamento de bens públicos. Os autores destacam as limitações em compartilhar a decisão e as desigualdades na distribuição de poder, bem como a influência entre os atores sociais, além dos desafios que ainda se colocam na legitimidade da representação dos interesses coletivos.

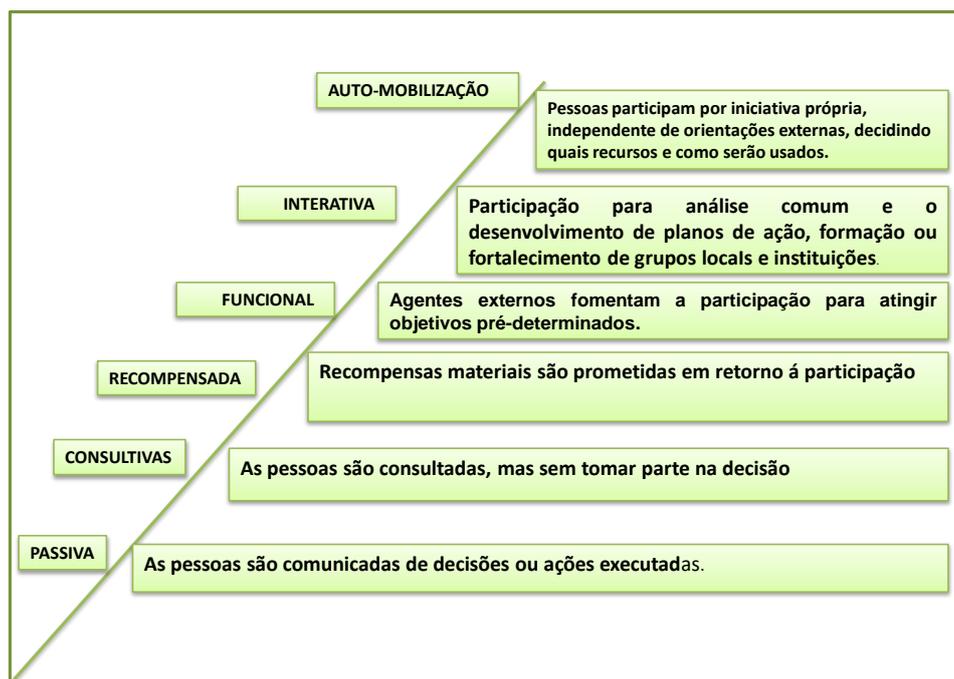


Figura 02 – Classificação da Participação Por Tipologia. Fonte: A Partir de Pretty e Smith (2003)

Segundo esta concepção de Jürgen Habermas, o sujeito é um ator social que a medida que avança com suas ideias não com interesse individual, mas de interesse coletivo, seus interlocutores necessitam de uma coordenação que seja construída através do entendimento cuja característica principal e a racionalidade motivada.

A participação política é um tema bastante estudado atualmente. Em uma análise pioneira de Olson (1983) entoca três aspectos fundamentais na problemática da participação política: as motivações dos indivíduos, a relação entre a ação individual e a ação de grupos (e, portanto o papel dos grupos na participação política), e a natureza e a importância dos benefícios e dos incentivos, individuais ou coletivos. Em resumo, Olson expressa sua posição afirmando que “*Não é por demais verdade que a id ideias eia segundo a qual os grupos atuariam em seu próprio interesse deriva logicamente da premissa de um comportamento racional e motivado por interesse pessoal*” (Olson 1983, 179-215). Apesar de que a consecução de seu objetivo de grupo possa supor uma vantagem para todos os componentes do grupo, dele não se depreende que tais indivíduos, ainda que forem racionais e motivados pelo seu próprio interesse, atuem com a intenção de alcançar este objetivo. Em realidade, os indivíduos racionais e

inspirados por seu próprio interesse não se comportam de maneira tal que consigam seu interesse comum ou de grupo, a menos que o número dos componentes do grupo seja menor, ou a menos que recorra a coerções ou qualquer outra medida com o objetivo de impulsionar os indivíduos a atuar em interesses comuns (Olson 1983, 14).

Segundo Bartolini (2005), para qualquer definição sobre a participação política deve-se delimitar o campo de investigação toda vez que tratar de esclarecer o objeto da investigação. As definições de participação políticas são muito abundantes. Talvez seja necessário e útil tentar uma combinação-fusão entre aquelas definições que ponham destaque quase que exclusivamente sobre atividades dos indivíduos e as que sublinham a implicação psicológica (o interesse), entre as definições que aceitam o marco da referência política dado e as que propõem sua superação, entre as que dirigem as formas clássicas de participação e as que mostram a existência (e a importância) de formas novas. Heterodoxas, talvez anômalas.

Segundo novas formas de conceber o planejamento mais eficiente com ampla participação são propiciadas através de estratégias competentes e são destacadas pelos autores em dissonância aos modelos frequentes de envolvimento da sociedade (Quadro 02).

Modelo de Planejamento	Descrição
Técnico-burocrático	O planejamento é feito com base em informações técnicas e científicas para determinar as melhores alternativas com base em objetivos pré-identificados. Os planejadores entendem que a análise e modelagem de dados apontam a solução ótima para o problema. A participação neste modelo é tida como cumprimento às normas legal sem a interação dos conhecimentos locais na análise e solução do problema, não interferindo demasiadamente na escolha técnica.
Influência Política	O planejador ou agência conduz o processo segundo interesses políticos dos participantes com maior poder. As alternativas apontadas podem ser benéficas para todos os participantes em pelo menos algum ponto, e geralmente possuem uma articulação operacional, como recursos ou apoio político antes mesmo de serem consensados. A participação neste modelo é indesejada e mesmo uma ameaça às condições pré-estabelecidas, ocorrendo somente após os acordos sobre as alternativas.
Movimentos Sociais	O planejamento é influenciado pelas organizações ou movimentos sociais externos ao debate que atuam conjuntamente exercendo pressão sobre os planejadores com base na mobilização da opinião pública. As organizações procuram mais que contestar análise técnicas, baseado seus argumentos em sua própria visão do desenvolvimento. A participação neste modelo é a própria atuação dos grupos organizados da sociedade, que pode apresentar limitações devido a variedade de atores e interesses envolvidos.
Planejamento Colaborativo	O planejamento é acompanhado de um diálogo entre as partes interessadas (Stakeholders) cujo processo envolve o empoderamento dos atores, respeito na inserção dos diferentes interesses e transparência nos debates sobre as alternativas que devem obter um consenso da maioria para serem consideradas como ótimas para a solução do problema. As ideias, informações e experiências dos participantes são consideradas na análise, e o <i>establishment</i> não é indiscutível. A participação nesse modelo deve abranger os mais variados grupos de interesses e não só apenas os tradicionalmente envolvidos no debate, buscando a corresponsabilização social pela implementação da solução.

Quadro 02 – Modelo de Planejamento e o Nível de Participação Considerado.

Fonte: A Partir de Innes e Booher (2000)

Entre os fatores que influem na tendência dos grupos e dos indivíduos a participar se encontram naturalmente também as anteriores experiências de participação. Se a participação obteve êxito, quer dizer, se indivíduos e grupos tenham tido satisfação em suas demandas e em suas necessidades, a inclinação a participar depois se verá incrementada. Se os detentores do poder político tem-se mostrado sensíveis e receptivos as demandas e as necessidades não satisfeitas, ou bem, por último, se a mesma participação há produzido não um êxito imediato e concreto, mas uma comunidade de intenções e de sentimentos, um sentimento de colaboração e de identidade, então se verá incrementado a posterior participação (Cotta 1979, 193-227).

Segundo Vasconcelos (2005), o problema da participação vem de longa data e tem sido uma constante desde o início do desenvolvimento de práticas de participação associadas à políticas públicas, como exemplo as de planejamento, e estas se encontram cristalizadas no ideário dos gestores apontando nestes subestimarem as capacidades e as potencialidades do cidadão comum, como apontam os autores:

- (a) A participação esperada da sociedade civil se dê em nível técnico;
- (b) antes de submeter qualquer decisão em uma plenária, os documentos que subsidiarão esta decisão deverão ser submetidos a uma apreciação prévia para serem discutidos e aprovados;
- (c) normalmente as pessoas não sabem como participar;
- (d) requer-se uma participação apenas dos cidadãos que possuem capacidade;
- (e) centrar a participação nos grupos mais dinâmicos, pois ampla participação pode causar entropia;
- (f) ampliar a participação popular pode colocar em risco todo trabalho técnico e qualificado;
- (g) no processo de tomada de decisão privilegia-se o conhecimento técnico, pois este é mais relevante;
- (h) Uma grande participação popular pode colocar em risco o poder político; (i) evitar o debate de ideias provocadas por pessoas, grupos ou instituições de natureza contrárias;
- (j) em todas as etapas deve-se ter o envolvimento de todos os atores;
- (k) existe uma tendência à participação quando existe interesse particular envolvido, não sendo interessante participar quando o interesse é coletivo;
- (l) Apenas pelo fato de informar já significa promover a participação;
- (m) a participação é dada apenas por um modelo pré-determinado (Vasconcelos 2005, 4).

Os desafios, limites e críticas que mais aparecem nos processos participativos de forma recorrente, esta inserida no Quadro 3, sendo estes postulados pelos proponentes.

Uma das abordagens que pretende tornar a participação mais eficiente e efetiva considera os processos subjetivos na análise ou estímulo da participação. Filho (2002) destaca a necessidade de distribuição de poder para que os atores envolvidos reconheçam um processo participativo como tal, engajando-se na sua construção. Mas este poder não está só no fato de influenciar decisões ou processos, mas na capacidade

peçoal e disposição para atuar (senso de poder), como um auto poder alimentado também pelas igualdades de condições nos espaçoes de participação. O sentido de pertencimento a uma coletividade (senso de comunidade) também denota para o autor outra característica importante para o envolvimento real nas várias fases em que a participação se desenvolve. Assim, o autor gera um modelo baseado tanto nos processos objetivos como subjetivos que envolvem a participação, recorrendo ainda a conceitos como a ação comunicativa de Habermas, a construção simbólica de valores e da realidade, e as dimensões cognitivas necessárias ao processo (Quadro 3).

Limites e desafios  participação concernente à:		
Proponentes	Espaços/mecanismos	Envolvidos
-Falha na comunicação interna e falta de consenso quanto  participação -Falta de planejamento adequado -Falta de financiamento adequado a participação - Excesso de informações técnicas, linguagem pouco acessível -Cumprimento de prazos e tempo de ação favorecidos pela capacidade institucional -Manipulação e cooptação dos envolvidos para atender os interesses do proponente -Contradição entre e intra níveis hierárquicos e técnicos na aceitação da participação -Apoio somente aos grupos que cooperam com interesses do proponente -Controle do processo para que os resultados não destoem dos interesses do proponente -Problema com a indisponibilidade de informação.	-Falta de infraestrutura e suporte  organização dos espaços -Problemas de representatividade: no estão presentes todos os grupos necessários  decisão perante a sociedade -Aparente poder decisório, mais não na prática corrente -Ausência de grupos minoritários ou despreparados, mais relevantes quanto a decisão -Lentidão na tomada de decisão -Controle da disponibilização da informação -Procedimentos burocráticos e poucos estabelecidos para a tomada e efetivação da decisão -Baixo número e capacidade de peçoal envolvido com o processo participativo -Fomentam mais a disputa do que a negociação	-Excesso de demandas -Desconfiança quanto a incorporação dos resultados da participação -Dificuldades de entendimentos das informações e desconhecimentos da temática -Necessidades de maior margem de tempo para mobilização social e definição de consensos -Desigualdade de forçoes entre os grupos mais influentes e os menos influentes na decisão -Dificuldades na partilha de poder com grupos minoritários -Interesses conflitantes -Dificuldades financeiras para locomoção até o local de reuniões ou para organizar reuniões de consenso entre o segmento -Limitaoes na produção de informação técnica que possa contrapor estudos técnicos propostos.

Quadro 03. Consideraoes Críticas aos Desafios e Limites da Participao.

Fonte: A Partir do Trabalho e Furriela et al (2002)

Fases	Subfases
Pré-compreensão	Conhecimento da natureza da atividade Conhecimento das características da atividade Conhecimento dos objetivos
Consenso mínimo	Identificação e discussão de conceitos específicos Levantamentos da representação sociais
Senso de poder	Credibilidade o processo Senso de comunidade Distribuição do poder
Condições racionais de liberação e escolha	Conhecimentos das alternativas Consciência da falibilidade social Abertura para o diálogo
Reflexão coletiva útil	Diálogo orientado para as questões identificadas
Resultados	Expressa o nível de consciência alcançada no final do ciclo

Quadro 04: Fases e Subfases do Modelo Sistêmico de Planejamento Com Participação Proposta por Filho (2002).

O Gráfico 01 demonstra como, ao utilizar o tempo e um modelo adequado, os conflitos surgidos durante o processo participativo são solucionados ao longo do processo de diálogo e empoderamento dos atores sociais. Isto não permite afirmar que quando existe entendimento os conflitos se tornam menos presentes na cena do debate e tendem a desaparecer, ainda que os espaços de participação pública tenham sido criados para solucioná-los, sendo que estas soluções podem ser criadas através de processos conduzidos de forma correta, ou seja adequadamente.

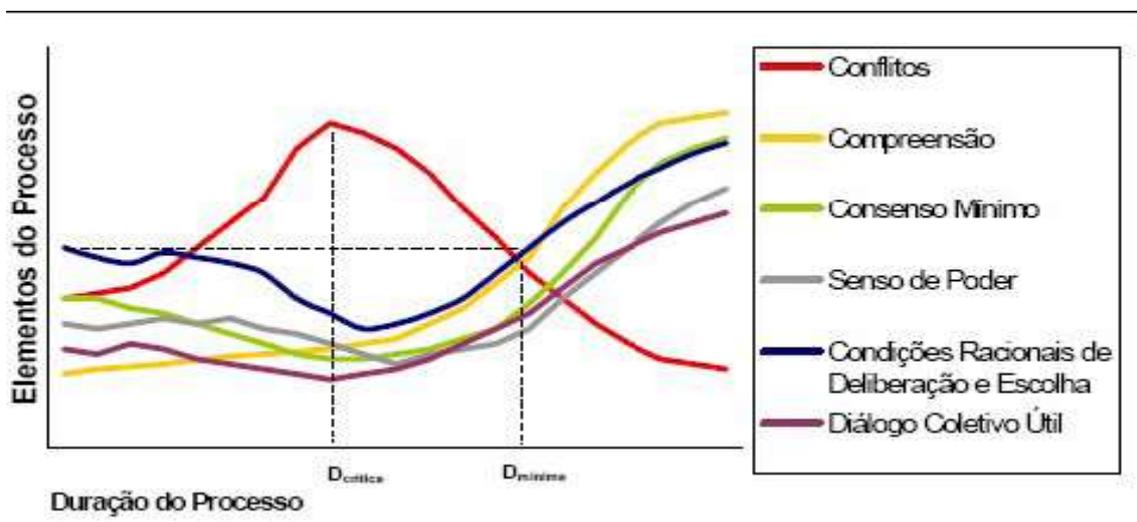


Gráfico 01. Desenvolvimento do Processo de Participação Segundo Modelo Desenvolvido e Aplicado por Filho (2002). Fonte: Filho (2002)

A participação pode ser conduzida muitas vezes com o intuito de diluir conflitos sociais que se formam pelas desigualdades de poder no que se refere ao acesso e ao uso de recursos entre grupos dominantes e grupos dominados. Devido a limitações

existentes nas formas de participação, constrangimentos ou dificuldades vivenciadas pelos diversos atores sociais, em um determinado momento haverá sempre conflitos nos processos de tomada de decisão, isso acaba frequentemente levando a novos conflitos, ao invés de solucioná-los (Filho 2002, 101).

Nesse sentido, a participação - propriamente dita, de cada um se constitui em um processo de embate entre os atores sociais, e entre estes e o plano institucional. (Filho 2002, 101). Tal envolvimento de grupos com interesses e valores diferenciados em espaços participativos, origina conflitos que devem ser tratados e entendidos como parte importante e necessária ao processo de tomada de decisão, ao invés de receados e omitidos.

Mattos e Drummond (2005, 178), defendem que o conflito que envolve as organizações da sociedade civil, o Estado e o mercado, auxilia na regulação de decisões, tornando-as mais cooperativas e equilibradas:

“Nesse sentido, as significativas diferenças e os conflitos entre as lógicas de governo, de mercado e da sociedade civil organizada são dificuldades entendidas como incentivos à constituição de arranjos cooperativos entre as partes. Devido à natureza diversificada e às funções que desempenham, as instituições governamentais, as organizações do mercado e as da sociedade aglutinam competências bastante diferentes, mas cuja complementaridade é cada vez maior e necessária.” (Abong 2000, 87-106)

Assim, as ONGs têm sido historicamente parte minoritária de conflitos em torno de processos de decisão, embora apresentem recursos e estratégias de mobilizá-los que as permitem, em muitos casos, fazer frente aos interesses de grupos dominantes. Sendo assim, faz-se necessário abordar o conflito como parte integrante do referencial teórico e conceitual.

1.3 – Conflitos Sociais e Meio Ambientes

Os conflitos, entendidos como fenômenos essenciais para gerar grandes processos de mudanças pessoais e sociais, permitem o logro de seus objetivos através dos mecanismos alternados de justiça os quais se justificam em virtude da promoção a convivência pacífica, o acesso eficaz a justiça, a satisfação entre as partes, a solução

integral aos problemas, a educação e a descongestionamento do aparato judicial do Estado. O conflito ambiental, entendido como uma situação ou processo na qual um mínimo de duas partes brigam, no mesmo espaço e tempo para obter o acesso ou uso de um mesmo recurso ou por manter sua qualidade. Estes conflitos admitem diversas saídas que vai desde a negociação informal até a mediação legalmente estabelecida. (Muñoz 2002, 118-134)

Para Fontaine (2004) investigador sobre o tema “*conflitos em torno da exploração do petróleo e dos grupos étnicos na região amazônica*”:

“as primeiras críticas dos impactos sobre o ambiente (causados pelas atividades de extração do petróleo, mineira e florestal) foram realizadas por parte de movimentos ambientalistas estadunidenses e europeus na década de 70, que logo evoluíram para um tema de controvertido política internacional na década de 1980” (Fontaine 2004, 506)

De acordo Hernandez (1994)

“a expressão do conflito ambiental aparece a meados do século XX. Em 1950 a contaminação por mercúrio na Bahia de Minamata no Japão, onde a empresa Chisso Corp. Chemical, produtora de cloreto de vinil e acetaldemical contaminaram as águas do mar durante vários anos. A empresa Chisso reconheceu até em 1968 sua responsabilidade pelo incidente”.(Hernandez 1994, 13-25)

A reflexão sobre os conflitos na área ambiental vem sendo analisado e tem ocupado um espaço de especial importância nas ciências sociais, particularmente nas teorias sociológicas. Entretanto, de modo algum se pretende aqui esgotar o tema. Procura-se chegar ao entendimento da democracia e da participação da sociedade civil como espaços de alternância entre o conflito e o consenso, destacando a participação social como uma via que tanto pode levar à diluição de conflitos como à sua própria constituição.

A terminologia, nada compartilhada nem consolidada, que considera opostas expressões como comportamento coletivo, movimentos sociais e movimentos coletivos sugere a carência de um acordo de fundo sobre fenômenos muito significativos para a participação política e a dinâmica das sociedades. A teoria sociológica mostra uma divisão bipartida originária entre os estudiosos (como Le Bon, Tarde, Ortega y Gasset). Eles atribuem conotações especialmente irracionais aos comportamentos das massas. Os estudiosos (como Marx, Durkheim e Weber) que, ainda com diferentes instrumentos

analíticos e perspectivas, atribuem aos movimentos coletivos um papel de alívio como modalidade de ação social, bem porque prefiguram uma antecipação a formas de solidariedade mais complexas ou porque antecipam a explosão revolucionária. (Pasquino 1995, 204)

No entanto, segundo Barbanti (2001), destaca que além da retórica do campo teórico da análise de conflitos fundado em processos estruturantes, três outros campos, a saber: (i) os que consideram a personalidade e os interesses do indivíduo como uma dimensão fundamental do tratamento do conflito a partir da psicologia social; (ii) os que se baseiam na construção de teorias pela análise e modelagem matemática de variáveis-chaves envolvidas no conflito; e, por último, (iii) os que enfocam principalmente a relação entre as partes conflitantes, sem detrimento das características subjetivas das partes ou da estrutura social.

Como já indicado anteriormente, para Touraine (1996), o pensamento democrático está associado ao reconhecimento da diversidade de crenças, origens, opiniões e projetos da sociedade, que longe de ser homogênea, deve ser entendida como espaço de desigualdades sociais e conflitos de interesses, e, ao mesmo tempo, como um espaço de cooperação e negociação. Para o autor, os atores sociais são “*definidos simultaneamente por suas orientações culturais, seus valores e suas relações de conflito, cooperação e compromisso com outros atores sociais*”, e estas relações incluem disputas travadas entre os grupos dominantes e aqueles que não exercem poder na vida social. Assim, o conflito é um dos fatores constitutivos da sociedade civil – da identidade dos atores sociais e da própria democracia: buscar a integração e a homogeneidade significa somente rejeitar o debate democrático. É no estudo dos movimentos sociais que o autor aprofunda a análise do conflito como inerente à sociedade, ao sujeito e à democracia. Mas, segundo ele, não se trata de considerar qualquer problema social como constitutivo do sujeito:

“Muito pelo contrário, os movimentos sociais apenas se formam nas sociedades com forte historicidade e esta não se reduz a rápidas mudanças econômicas e sociais, mas implica uma forte organização das relações sociais, graças à qual tomam forma as ações coletivas, os conflitos sociais e seu tratamento institucional” (Touraine 1996, 224).

Desta forma, o conflito opõe grupos dominantes e dominados, mas não pela propriedade dos meios de produção como pensava Karl Marx, ou pela distribuição

dicotômica da autoridade como propunha Ralf Dahrendorf, mas antes pela liberdade individual do sujeito na luta contra a lógica dos mercados e dos aparelhos dominantes. Assim, o sujeito se coloca não só contra a utilização social dos recursos vigente, mas defende novos modelos culturais:

“Em todas as sociedades [...] o sujeito se revela pela presença de valores morais que são opostos à ordem social. O movimento societal defende um modo de emprego social de valores morais em oposição ao que defende e tenta impor o seu adversário social. Referências morais e consciência de um conflito com um adversário social são as duas faces, inseparável uma da outra, dum movimento societal. Esta referência moral não pode ser confundida com o discurso das reivindicações, pois este procura modificar a relação entre custos e benefícios, enquanto que o discurso moral do movimento societal fala de liberdade, de projeto de vida, de respeito pelos direitos fundamentais, que não podem ser reduzidos a ganhos materiais e políticos” (Touraine 1999, 119).

Para o autor, a sociedade não está reduzida ao conflito, mas a luta pela liberdade individual e pela igualdade faz parte de um conflito, especialmente quando se coloca o indivíduo e coletividades entre serem *sujeitos* ou estiver subordinado ao consumo passivo da cultura de massa em um mundo globalizado.

O conflito pode levar à transformação democrática quando as partes envolvidas não rejeitam o adversário, debatem e questionam modelos culturais com base em objetivos sociais que não estão reduzidos apenas a interesses particulares dos atores sociais. O conflito entre grupos dominantes e dominados não pode se destinar a ruptura da ordem vigente e a construção de uma sociedade homogênea, se o debate democrático e a pluralidade social são desejados (Touraine 1996). No campo do movimento ecológico, o autor considera que seus valores e as orientações gerais foram apropriados pela sociedade como resultado de uma ampliação do campo da ação democrática que resgatou a conexão entre atores sociais e políticos, dando novo sentido e orientação aos conflitos na sociedade pós-industrial.

A questão de solução de conflitos é um tema bastante frequente na literatura ambiental, embora nas ciências sociais exista um debate teórico entre as escolas de consenso e conflito, que será abordado mais adiante. De antemão, torna-se interessante lembrar que o próprio conceito de democracia foi pensando muitas vezes em termos de tratamento dos conflitos entre grupos sociais e seus interesses diferentes e contraditórios. Mas, para Touraine (1996), é difícil tratar de interesses diversos quando

se busca o consenso: haverá sempre conflitos sociais e estes serão insuperáveis se não forem tratados de forma democrática, transparente e abertos.

Alonso e Costa (2002) avaliam que os atores sociais, mais especificamente suas identidades e estratégias de ação, se formam e evoluem durante o processo de conflito, devendo ser tal processo analisado em sua formação histórica e não apenas pelo desenrolar no presente da ação coletiva. Os autores rejeitam os estudos unidimensionais dos conflitos, que se baseiam apenas na descrição do perfil dos atores sociais ou na análise de seus discursos e que ainda se mantêm no campo das recomendações de tratamentos institucionais. Apresentam, assim, um modelo baseado na escola do Processo Político, abordando as dimensões culturais, políticas e as condicionantes estruturais dos processos ao que os autores pretendem uma *sociologia do conflito ambiental*.

A fundamentação da análise de Alonso e Costa (2002) faz parte das teorias norte-americanas sobre movimentos sociais, mais especificamente sobre a mobilização política, em especial nas teorias de Sidney Tarrow e Charles Tilly. Os teóricos da ação coletiva levam tempo tentando elucidar o modo em que os indivíduos se decidem a atuar na seara do bem coletivo. Mas isto é menos problemático de que muitos pensam, e que a ação coletiva está sempre presente. Os movimentos afrontam um problema em que se referem a ação coletiva, mas é de caráter social: como coordenador a população desorganizada, autônoma e dispersa de cara a ação comum e mantida (Tarrow 1994, 36). Tilly se interessou bastante pelos estudos da ação coletiva, mais precisamente pelos resultados desta ação, que em um dado momento pode partir para a violência. Segundo ele, em uma sociedade onde existem membros que tem acesso formal aos processos de tomada de decisões também existem membros desafiantes que não tem esse acesso, mas o quisera possuí-lo. Os membros usam seus privilégios constantemente para fortalecer seu poder e os desafiantes tentam por todos os meios entrar no jogo. Em um momento dado a violência salta. Uma revolução - por exemplo, seria um caso extremado de violência coletiva (Tilly 1978, 29).

Segundo o autor, o que facilita a atuação dos atores sociais, em termos de oportunidades, depende de como eles as percebem e aproveitam na ação coletiva, enquanto o constrangimento, em termos de repressão, aumenta os custos da ação coletiva frente ao seu adversário, como por exemplo, no caso do governo dificultar o acesso à informação pelos grupos sociais, sendo nesse caso definida como

constrangimento político. Tarrow (1997) também respaldou a ideia de que os atores sociais com menor poder de barganha, para atuarem em um processo contencioso, se valem de suas batalhas para fazerem valer seus direitos, sendo este o único meio de para enfrentar os adversários mais poderosos.

Fica ressaltado neste estudo, que o conceito de oportunidade política ganha destaque nas análises de Tarrow (1997), esclarecendo que o existe no ambiente político variações de oportunidades e constrangimentos, e que estas podem modificar o sucesso ou não da ação coletiva junto aos tomadores de decisão, criando desta forma redes ou fluxos de entrada e saída de atores sociais no campo dos conflitos no transcorrer da ação contenciosa. Por outro lado, uma ação coletiva tende a agregar mais os atores sociais em torno da ideia original de embate político, chegando a criar – segundo o autor, uma identidade coletiva.

Para Tarrow (1997), o repertório simbólico é representado por compreensões e identidades identificadas por agentes concretos e partilhadas entre os atores, que justificam, dignificam e animam a ação coletiva. Segundo o autor quando se fala nas ideias do repertório contencioso, por sua vez, representa muitas vezes as formas de ação coletiva propostas, mas ainda não existentes, adaptadas, selecionadas e combinadas pelos diversos atores sociais a serem empregadas em uma futura ação pública contenciosa (Tarrow 1997, 20).

Desta forma o conceito de identidade coletiva que aqui manejamos contém dois elementos fundamentais: preferências expectativas. A identidade coletiva se constitui como o círculo de reconhecimento em que inscrevo minha ordem de preferências atuais (valores e as prioridades das que de deduz o interesse) e que me permite o desenvolvimento de expectativas (Blanco 1996, 209). Segundo esses pensadores de ação coletiva, os fatores que marcam a agenda dos movimentos sociais no processo de mudança social conforme figura 3 seriam:

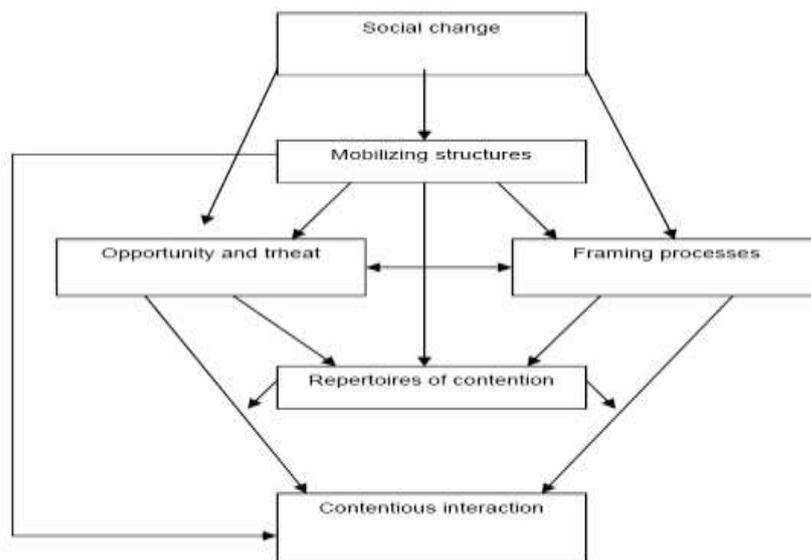


Figura 03. Modelo de Interação do Movimento Social no Processo Contencioso.

Fonte: MacAdam, Tarrow e Tilly (2001).

Segundo Alonso e Costa (2002) o principal obstáculo ao desenvolvimento de uma sociologia do ambientalismo no Brasil é a fragilidade de seus fundamentos teóricos e, como consequência, a ausência de uma agenda de pesquisa de problemas ambientais autônomas em relação às preocupações do movimento ambientalista.

Para Munck (1997) os dois paradigmas se aproximam, pois a análise dos movimentos sociais passa tanto pela forma com a qual lideranças organizam e coordenam a continuidade do movimento, como pela própria emergência do ator nos conflitos sociais. Esse autor ainda acrescenta que a aproximação dos dois paradigmas geraria então um referencial de análise baseado na formação do ator (identidade a partir das relações sociais), na coordenação social (o próprio ator e seus recursos) e na estratégia política do movimento (forma com que procura concretizar sua orientação para a mudança). Neste sentido os próprios Alonso e Costa (2002) convergem com esta abordagem quando admitem que os atores não são dados, mas resultado do processo conflitivo que contribui para a formação de sua identidade.

O conflito mantém uma relação muito estrita com mudanças no campo social e não se pode entender sem ele, mas pode tanto promover como restringir a mudança:

“mudança e conflito estão intimamente relacionados. É o ascenso e descenso dos grupos e classes formados e transformados durante períodos de mudanças, os quem usualmente constituem o núcleo dos movimentos sociais e grupos organizados que

buscam reformar e revolucionar as instituições existentes, ou pelo contrário, defender a ordem social atacada”.

Barbanti Jr (2001) não concorda quando fala que o movimento ambiental brasileiro seja um novo campo de estudos sociológicos, pois para isso acontecer seria necessária a criação de um novo campo de estudos dos conflitos sociais, devendo para tanto ocorrer uma abordagem geral de campos interdisciplinares - o que ainda não ocorre. Desta forma uma contribuição seria dada para que se produzissem análises com maior profundidade cientificamente, fugindo do campo subjetivo que muitas vezes reduz a capacidade de resolver conflitos, não contribuindo desta maneira para melhorar o debate e dificultando o processo de consenso. Assim, tornando pouco efetivo as discussões e esvaziando as mesmas, ao invés de compreender seus elementos condicionantes e seu potencial de orientação para mudança nas relações sociais (Barbanti 2001)

Os mecanismos que levam aos conflitos ambientais no Brasil e no mundo tem raízes profundas na forma do desenvolvimento de cada indivíduo, segmentos da sociedade, região ou país. Segundo Romero (1994) as políticas atuais vigentes obedecem a lógica e horizontes planejados pelo modelo neoliberal imposto após ajustes estruturais na economia mundial a princípios da década de 1980 do século passado, pensados e elaborados desde o mercado. Este modelo de desenvolvimento atual, que toma como base o mercado, terá a dificuldade de poder planificar a longo prazo. Assim se viabiliza outra grande contradição em seu interior, pois enquanto a visão de mercado (economia neoliberal) tende e atua a curto prazo, em um mercado globalizado, de mudanças e com altas incertezas, as políticas ambientais ancoradas em fundamentos e princípios de sustentabilidade, de equidade integracional, requeriam um enfoque a longo prazo. Outro ponto importante que plantea Flores (2005) é que a participação na gestão ambiental, baseada no enfoque de *Stakeholder*¹. Neste ponto surge uma contradição da relação política ambiental e a leitura neoliberal do desenvolvimento sustentável, aplicado em um contexto de ajuste estrutural: enquanto o modelo de desenvolvimento produz iniquidades e assimetrias sociais, as políticas interpelam a população no só fazendo abstrações desta realidade, sendo que existe a tendência de considerar os pobres

¹ Stakeholders: Elementos essenciais ao planejamento estratégico de um determinado projeto

como principais culpados pela degradação ambiental, como preconizava o Informe Brundtland².

Para entender as causas de um conflito, dividimo-los em 5 campos principais (Caser 1999, 342-343):

- a) relações pessoais – que se referem às questões subjetivas envolvidas nas relações intra e interpessoais, afetando a confiança e a predisposição de cooperação, e que dependem em parte de um adequado processo de comunicação;
- b) dados – que se referem tanto ao processo de disponibilização de informação para os indivíduos e grupos envolvidos, bem como as suas diferentes habilidades de interpretar e utilizar a informação recebida;
- c) interesse – refere-se às diferenças entre os objetivos, desejos e interpretações dos problemas e suas soluções pelos grupos de interesses envolvidos na situação de conflito;
- d) estrutura – que se referem a determinantes sobre os quais os indivíduos e grupos envolvidos não têm necessariamente influência, como hierarquias administrativas, distribuição de poder e autoridade, tempo, dinheiro, distância espacial entre atores, etc.;
- e) valores – estariam ligados ao repertório cultural, a partir do qual os indivíduos, ou grupos envolvidos, interpretam o conflito e constroem decisões, se posicionam e se relacionam uns com os outros no campo da moral e da ética.

Como sinaliza Tilly não podemos empregar rotinas de ação coletiva que desconhecemos, cada sociedade tem uma reserva de formas similares de ação, conhecidas tanto pelos atores individuais com pelos seus oponentes, que se convertem em aspectos habituais de sua interação. Em uma relação conflituosa, suas origens estão normalmente antes de tudo correlacionados a problemas socioeconômicos anteriores a causa e ao efeito (Carius 2003, 33).

Como foi levantamento durante as pesquisas juntos aos movimentos populares e por diversas ONGs que lutam pela preservação de importantes recursos ambientais, tanto no Brasil quanto em Espanha, torna-se necessário fazer uma distinção entre conflitos ambientais e socioambientais. Alguns autores fazem distinção entre estes dois tipos de conflito. Os conflitos mais que de ordem somente ambiental, referidos aos

² Informe Brundtland: Informe socioeconômico elaborado pelas Nações Unidas- ONU em 1987, através de uma comissão chefiada na época pela doutora Gro Harlem Brundtland.

problemas de afetação sobre os recursos naturais, são de ordem socioambiental porque se apresentam com relações de choque e confrontação pelas dificuldades na interação social, na falta de diálogo, na escassa participação da população local, nas decisões públicas, et. quer dizer, o conflito é de ordem mais social e político que exclusivamente técnico.

Alguns autores introduziram essa diferença entre supostos “*conflitos ambientais*” que oporiam somente a atores exógenos (como os ativistas de organizações ambientalistas), ao Estado e as empresas, e “*conflitos socioambientais*” que além daqueles atores, implicariam as sociedades e comunidades diretamente afetadas por um projeto de extração de recursos naturais em seu entorno. Os atores exógenos formam parte da sociedade civil e sua implicação em um conflito tem sentido sempre e quando este se irrompe no campo do poder, definido por Bourdieu como o lugar das lutas entre agentes que detêm um tipo de capital econômico, cultural ou político (Bourdieu 2000, 213).

No entanto, os conflitos socioambientais atuais são muito mais que meras disputas pela propriedade de um recurso. Neles se encontram enfrentadas cosmovisões ambientais e de vida. Por um lado, o meio ambiente é visto como um recurso econômico, ou sistema de recursos naturais; e por outro lado, o meio ambiente se faz equivaler a “*espaços ou cenários de vida*”. O problema localiza-se no encontro entre estas duas perspectivas e se dá sob um contexto ou lógica de dominação.

Toda pressão antrópica que o meio ambiente suporta, tem levado o mesmo a manifestar conflitos na sociedade por projetos de inversões que põem em perigo as pessoas e ao entorno gerando desta forma, em muitos casos, baixa na qualidade de vida, desta forma antevê uma série de conflitos na área ambiental. Na literatura pesquisada encontramos em estudos recentes, diversos conflitos na área ambiental, tendo de um lado o governo e de outro algumas ONGs. Em alguns casos houve acordos temporários, mas em muitos não houve consenso (Pignatti 2005, 179). Carneiro (2004) constata uma transformação nas situações de conflitos históricos e dos atores em torno da água associada a outros fatores, mas não sua total extinção. Assim, concorda-se com Touraine (1996) sobre a necessidade do conflito como base sólida do processo democrático, ou seja, uma perspectiva necessária entre o conflito e os consensos possíveis e temporários.

Nos processos de tomada de decisão, cujos debates são sempre entremeados por conflitos diversos, não foge a esta regra. As políticas públicas governamentais e a constituição de espaços públicos para sua gestão compartilhada com atores da sociedade civil apresentam na prática o esvaziamento dos conflitos na busca do consenso, não o consenso como forma de entendimento entre os atores sociais, mas a aprovação de decisões pré-determinadas pelos órgãos governamentais.

A teoria de manejo de conflito tem evoluído desde o conceito do “ganha-ganha” que propõe uma metodologia para gerar as condições necessárias para que em uma negociação ambas as partes ganhem, liderada desde 1981 por Fisher; passando pelo enfoque de resolução de conflitos através do conceito de prevenção de Burton em 1990, que promove espaços de conciliação indagando as causas estruturais do conflito; até a proposta teórica de transformação do conflito de Lederach em 1986 que envolve a concepção do balanço de poder e as mudanças sociais substanciais até chegar a uma cultura de paz (Hernandez 1994, 13-25).

Na metodologia de pesquisa, apresentada a seguir, buscou pautar-se pela perspectiva do conflito na orientação dos processos participativos, não em um entendimento de desconstrução do processo, mas ao contrário, de seu caráter crítico e reflexivo na prática social.

CAPITULO II - METODOLOGIA DE PESQUISA

A construção metodológica é um desafio, mas indica caminhos e fundamenta o processo em que a pesquisa será concretizada. Com o objetivo de adquirir conhecimento sobre a participação social na gestão das águas, e projeto de transposição de bacias, foram analisados os espaços e processos de participação nas políticas públicas de águas no Brasil em especial casos de transposição de bacias do Rio São Francisco, tendo como espaço de contribuição à análise: (i) as experiências desenvolvidas pela Espanha – principalmente no que se refere à transposição de rios e do quadro de participação no sistema espanhol de gestão; e (ii) o estudo de caso realizado nas bacias dos rios Tejo-Segura/Espanha, especificamente sobre a oferta estatal de participação em espaços consultivos de apoio à tomada de decisão que afetam as suas bacias hidrográficas.

O fenômeno da participação cidadã nos assuntos do Estado associa aos fenômenos da democracia e da governabilidade dos sistemas políticos, tendo em conta que um regime democrático supõe a existência de mecanismos de participação cidadã no exercício do poder e nos assuntos públicos, e por outra parte, a governabilidade de um sistema político está condicionada, entre outros fatores, pela capacidade dos governos para satisfazer as demandas sociais e para manter a estabilidade e o consenso político, o qual só é possível se existem elevados níveis de participação popular.

Assim procurou-se mostrar, nesta pesquisa, o cenário da participação cidadã onde se confrontam atores e seus diferentes interesses e valores é um espaço de conflito. A identidade dos atores sociais não fica imune aos processos de confronto e aprendizagem que as situações de conflito são capazes de propiciar, como demonstraremos aqui. Assim, a sua identidade evolui frente às oportunidades e constrangimentos políticos que surgem no espaço das relações sociais. As alianças que entrelaçam, a forma como mobiliza recursos e pessoas, e as estratégias de atuação são modificadas em função dos espaços e atores com os quais se relacionam, refinando as ações na busca de afirmação de seus valores e interesses.

Segundo a opinião de McAdam e Tarrow (1998), Tarrow e Tilly (2001), analisaram em seus estudos que modo se dá à participação dos atores sociais em espaços públicos de decisão propostos pelo governo. Com base nesses elementos de análise, a pesquisa empírica foi desenvolvida a partir do referencial conceitual desses autores, embora não se trate aqui do estudo de um movimento social, e sim a participação dos

atores sociais em: comitês de bacias hidrográficas do São Francisco, prefeituras municipais, movimentos populares, Comissão Pastoral dos Pescadores, Comissão Pastoral da Terra - CPT, do movimento de pequenos agricultores – MPA, do movimento atingido por barragens - MAB, que juntamente com a Caritas, Via Campesina, a CPT Nacional, CIMI, a CNBB, e com representações das igrejas em Brasília em suas sedes. Esses elementos de análise foram utilizados para fundamentar as entrevistas e os questionários semiestruturados, abordando ainda os seguintes aspectos: mecanismos de articulação para a representação nos espaços decisórios e consultivos; estratégias para facilitar a participação e acesso ao processo decisório; percepção social das águas; e mudanças implementadas pelas políticas públicas de água onde surge a ideia de um projeto de revitalização do São Francisco.

Esta pesquisa procurou estudar através de análises dos fatos e dos atores sociais envolvidos no processo da participação popular através dos Comitês de Bacias, em particular no caso de transposição do rio S. Francisco no Brasil e do rio Tejo/Segura - Espanha. Com base neste referencial metodológico proposto, buscou-se compreender como se dá a participação da sociedade civil organizada neste processo de tomadas de decisões preconizado pela lei 9.433/97. De acordo com esta lei, a sociedade civil de forma organizada deve ter participação ativa na problematização e no equacionamento dos problemas ambientais da bacia hidrográfica onde ele se encontra inserido, devendo para tanto ser capaz de contribuir através de propostas de políticas públicas propositivas, implementá-las e trabalhar pelo devido controle social da mesma.

Representada na figura 4, um panorama crítico do processo de participação adotado em políticas públicas, onde o envolvimento social é restrito e apresenta um repasse de custos dos órgãos públicos à sociedade, estreitando a participação a uma classe funcional do processo de tomada de decisão.

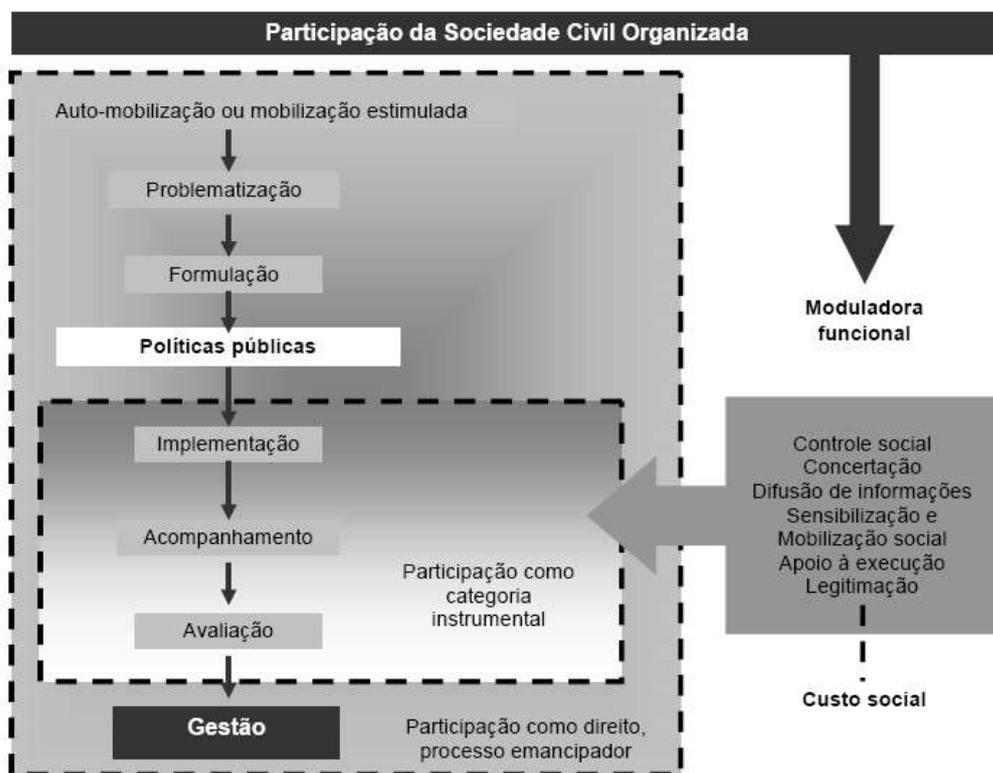


Figura 04. A Participação como moduladora funcional da implementação de políticas públicas de gestão das águas. FONTE: Veiga 2007.

Não podemos esquecer que a iniciativa social, o terceiro setor, é um conceito muito criticado e questionado, já que alguns autores se questionam se realmente podemos falar de um terceiro setor em contraposição ao Estado e ao Mercado. O Estado e o Mercado estão claramente definidos e conhecemos suas características, mas no caso da iniciativa social nos encontramos já com uma primeira dificuldade ao estar definido por aquele “*que no é*”: Não é Estado (não governamental), não é mercado (sem ânimo de lucro). Encontramo-nos assim em um espaço indeterminado e fronteiro, em uma espécie de “*terra do nada*”. Além do mais se poderia falar de um quarto setor, se considerar o terceiro setor como próprio das relaciones familiares e da amizade e o quarto setor a solidariedade desenvolvida através de organizações, inclusive se fala de um quinto setor onde se realiza a divisão entre autoajuda e beneficiários externos a organização (Smith 1991).

A bibliografia sobre a sociedade civil lhes outorga um sentido misto ao conceito: às vezes se refere a ela como uma arena onde os atores se apresentam, e às vezes alude aos próprios atores. Como arena, não se adverte nenhum argumento que

justifique justificar o conceito já bem estabelecido de espaço público. O conceito de espaço público não se refere a um ator, mas na possibilidade de constituição de atores e inclusive a todos os que, baseados na liberdade de expressão e de associação, se envolvem, sem imposição externa, em debates e atividades orientadas a valores que afetam a percepção ou a realidade – que os membros da sociedade tem de si mesmos. A forma do espaço público e de seus atores depende das atividades de estes últimos, de sua capacidade para criar novas formas de expressão, de associação e de vida institucional. O espaço público remete a liberdade de organização e comunicação.

A bibliografia aponta para as inúmeras formas de associativismo sob a denominação ONG, dentre eles podemos citar: Sindicatos, Clubes culturais, recreativos, organizações profissionais e científicas, desportivas, organizações profissionais e científicas, instituições filantrópicas, igrejas, etc. Neste trabalho utilizaremos a denominação ONGs para organizações que têm na seara ambiental seu campo de atuação predominante, sendo estas nosso objeto de análise.

Muito mais de que toda a estrutura da Administração Pública do Estado (administração central - governo federal, estados - governo estadual e administração local- governo municipal, etc.) e do setor privado lucrativo (empresas) existe um chamado Terceiro Setor que é de natureza privada, mas que persegue objetivos de interesse geral. Há inumeráveis nomes para referir-se a este Terceiro Setor ou sociedade civil organizada- ONG. Referimo-nos ao conjunto de organizações (que tem forma jurídica de associações, fundações ou federações) que tem por objetivo o interesse geral desde diferentes perspectivas. Esta organização as reconheceu com o nome de Organizações Não Governamentais (ONG) ainda que também se as denominam Organizações Não Lucrativas (ONL) ou Entidades Sem Ânimo de Lucro (ESAL) para diferenciá-las das empresas. (PVE, 2001). Na prática, chamamos todas as organizações fora da esfera estatal como organizações não governamentais [Grifo nosso].

Esse recorte, sobre as ONGs, é importante na medida em que a literatura aponta, principalmente sob o enfoque da participação da sociedade civil organizada, que os espaços de envolvimento social na gestão das águas ainda apresentam diversas limitações, conforme o capítulo 3. Os movimentos populares, formalmente reconhecidas nos dois sistemas estudados – Brasil e Espanha constituem-se em um grupo minoritário, com menores condições de negociação e disputa perante os demais

atores, mas com grande capacidade de influência sobre as decisões, devido às estratégias que busca desenvolver dentro e fora dos espaços de participação.

Falar em participação civil é falar em organizações não governamentais, baseado nas ideias democráticas de Touraine, sendo sublinhada a construção do sujeito-ONGs complementares a três conceitos básicos: sua concepção sobre a participação; sociedade civil; e das relações de conflito, cooperação e negociação ao que os atores sociais estão submetidos (Figura 5).

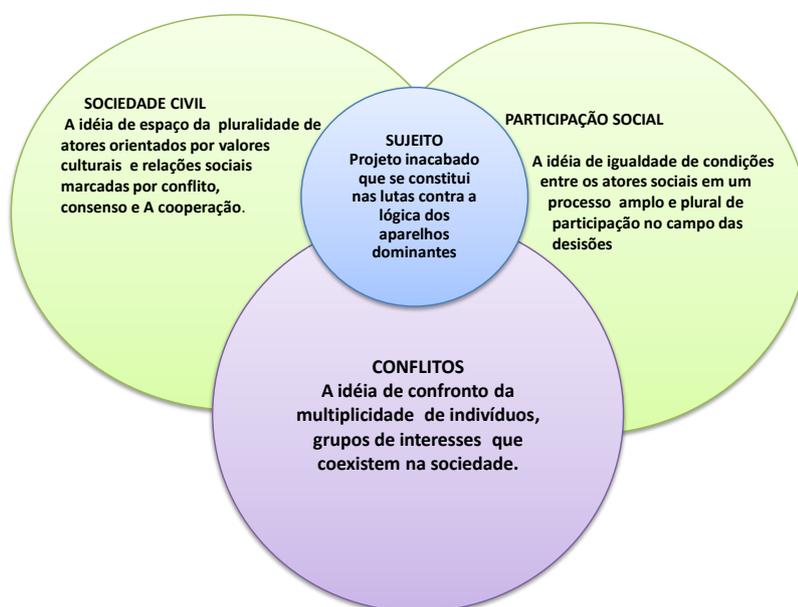


Figura 05- Conceitos Chaves que Permeiam a Análise dos Estudos de Caso, Com Base em Touraine (1998)

Assim, a metodologia utilizada permitiu analisar os espaços e processos de participação dos movimentos populares na implementação de políticas públicas de transposição, observando-se tanto as condições de oferta estatal como a evolução de identidade destes atores sociais na gestão de águas no Brasil e Espanha, e ainda a experiência Espanhola de gestão, precursora do modelo participativo.

Como a pesquisa envolveu a realidade da participação em dois países diferentes, foi realizada uma abordagem dos eixos comuns aos dois estudos de caso e, em seguida, uma abordagem específica para cada um deles. Torna-se fundamental, portanto,

ressaltar desde já que a pesquisa não teve como objetivo realizar um estudo comparativo, visto as marcantes diferenças nas realidades nacionais em termos dos contextos sócio históricos dos eventos e de constituição dos atores sociais observados, a configuração político-administrativa dos territórios nacionais em questão e as diferenças entre as políticas de águas.

O estudo de caso na Espanha refere-se a uma primordial análise de como seu deu o processo de institucionalização de espaços de participação em políticas de águas na experiência que tem sido considerada como um referencial de políticas pública de gestão de água, em especial sobre transposição de bacia no processo de implementação do setor no Brasil. Os questionários, entrevistas e observações de campo, embora fossem conduzidas observando-se o referencial conceitual e metodológico, não seguiram a mesma estrutura da metodologia empregada nos estudos de caso aqui no Brasil. Apesar de que, para abordar o caso de transposição de bacias em Espanha, entrevistamos o movimento ProTejo em Portugal por ser um movimento popular que trabalha pela preservação do rio Tejo em Portugal, uma vez que este rio nasce em Espanha e deságua em Portugal.

O processo para escolha dos entrevistados se baseou na escolha dos informantes-chaves- ICs, Yeager (2006), apud Cibelli (2008) que tivessem amplo conhecimento dos processos. Dentre eles haviam: Entidades de Ensino e Pesquisa, Pequenos, médios e alguns grandes produtores rurais, Professores, membros de ONGs, religiosos, usuários de água das bacias (Empresas, indústrias, etc.), membros de quilombolas, indígenas, e diversos profissionais envolvidos na implementação de políticas na área de recursos hídricos tanto em nível de governo como da iniciativa privada. A amostra de entrevistados foi composta por entidades e ONGs com presença e atuação na bacia, através da técnica de "*bola de neve*", ou seja, os primeiros entrevistados indicaram outros, e assim sucessivamente, até que foi atingido o "*ponto de saturação teórico*". O "*ponto de saturação*" é atingido quando os novos entrevistados começam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes. Foram enviados 101 questionários para entidades governamentais e organizações não governamentais no Brasil, Portugal e Espanha. Desse total obteve-se 80 questionários devidamente respondidos, conforme gráfico abaixo. Do total de entidades entrevistadas, cerca de 98% são ong's e entidades governamentais brasileiras, sendo o restante compostas por ong's da Espanha (1%) e Portugal (1%).

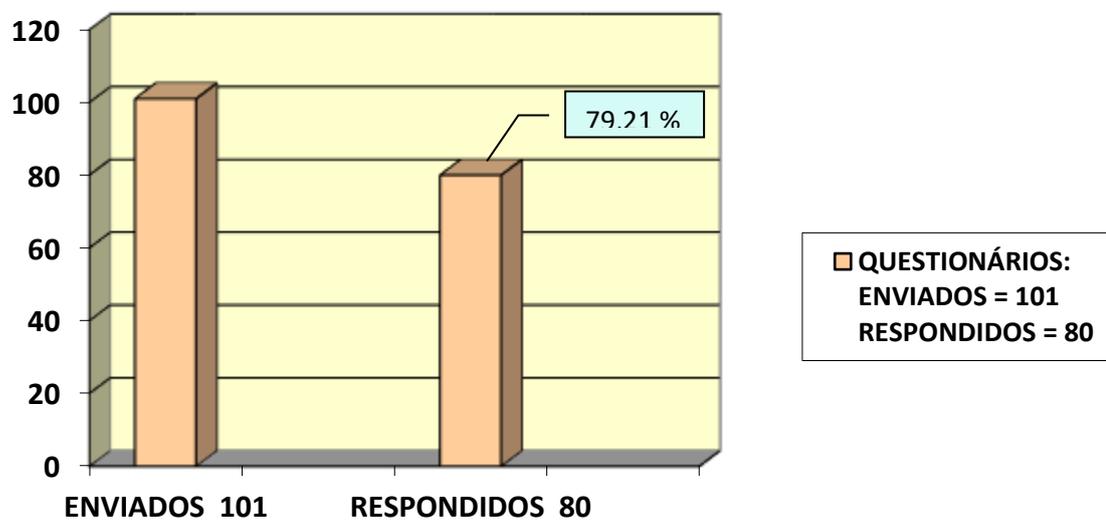


Gráfico 02 – N° de Questionários Enviados/Respondidos

Com cada informante, foi realizada uma entrevista semiestruturada, com objetivo de obter informações sobre o processo de criação dos comitês, participação popular nos processos de tomadas de decisões, gestão dos recursos hídricos da bacia e sub-bacias, etc. As entrevistas ocorreram em alguns casos diretamente com o entrevistado e em outros casos foram enviados questionários e perguntas através da internet.

2.1-Metodologia Empregada no Estudo de Caso de Transposição de Rios na Espanha:

A ideia deste estudo nasceu na Espanha, durante a realização do 1º Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, Meio Ambiente e Indústria no período de 2003 a 2005 realizado na Universidade Internacional de Andalucía-UNIA. Durante este curso, pude perceber que na Espanha existiam conflitos relacionados com a água, em especial quando se estudava a transposição de bacias para atender a crescente necessidade deste recurso para irrigação. Fato semelhante ocorria no Brasil na bacia do rio S. Francisco onde a transposição deste rio era amplamente questionada por diversos setores da sociedade.

Esta pesquisa foi desenvolvida sobre orientação do Dr. Agustín Ferraro E. Cibelli do Instituto de Estudos Iberoamérica da Universidade de Salamanca – Espanha e contou com importante colaboração dos movimentos ProTejo em Portugal e COAGRET em Espanha, além de diversas outras ONGs e algumas entidades governamentais no Brasil. (conforme Anexo I).

O estudo de caso em Espanha centralizou-se sobre o espaço de participação previsto em lei que surge em um processo iniciado pelas leis promulgadas em 1866 e 1879, vigentes esta última durante mais de um século, até que em 1985 entra em vigor a atual Lei. A lei de 1866 foi a primeira tentativa de regular especificamente as águas territoriais espanholas, ainda que não chegasse a entrar em vigor devido ao período revolucionário que deu lugar na primeira república. Após estas duas leis, veio a lei atual de 1985 com a negociação e participação de organização da sociedade civil em torno do empreendimento de fins múltiplos na questão da água e seus impactos e sobre a utilização sustentável dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios Tejo e Segura. A experiência foi escolhida devido à riqueza de informações sobre transposição de bacias e sua mobilização a nível nacional e o forte envolvimento desde as instancias internacionais e nacionais até as locais. Também foi considerada a multiplicidade de espaços associados ao conflito e a gestão da bacia do rio Tejo-Segura e o grande número de documentos técnicos e institucionais que permitiram uma adequada análise do processo histórico de construção em torno de transposição de bacias.

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a temática da participação social em políticas públicas em Espanha, sobre a bacia hidrográfica do Tejo-Segura e sobre o conflito existente. Também foi realizada uma pesquisa documental nos órgãos governamentais e nos organismos relacionados com a gestão da água e com o conflito do Tejo-Segura. Analisando não só a legislação referente ao setor como as estratégias, mecanismos e instrumentos de participação da sociedade civil organizada. A pesquisa contou com a seguinte disponibilidade de informações:

-Acervos das bibliotecas das Universidades de: Internacional de Andaluzia Huelva e Universidade de Sevilha: Estas com grande atuação na região em estudos de Conservação e Proteção ao Meio Ambiente, além de um grande banco de dados provenientes de Teses Doutoriais, Além de uma ampla bibliografia que contribui para o referencial teórico da Tese. A Universidade Internacional de Andalucía, além de atuação regional, atua na América Latina e Magreb³, com projetos de cooperação solidária;

-Biblioteca da Associação de abastecimento de água de Andaluzia, onde foram levantados os principais documentos oficiais sobre a área do estudo (informações técnicas sobre a gestão das águas no país);

-Documentos disponibilizados pela internet, pelos principais órgãos do governo espanhol relacionados com a área de estudos, inclusive relativos às medidas de controle ambiental na bacia do Tejo-Segura;

-Documento disponibilizado via Internet pelo Movimento pelo Tejo – ProTejo⁴, que estão envolvidos com na participação social e ambiental na bacia do Tejo em Portugal.

- Documento disponibilizado via Internet pelo governo da Espanha sobre a gestão de bacias compartilhadas com Portugal, como é o caso da Bacia do Tejo-Segura, bem como dos acordos Internacionais sobre gestão destas bacias.

³ O Magrebe ou Magreb (em língua árabe, Al-Maghrib) é uma região africana que abrange, em sentido estrito, Marrocos, Saara Ocidental, Argélia e Tunísia (Pequeno Magreb ou Magreb Central). O Grande Magreb inclui também a Mauritânia e a Líbia. Na época do Império Romano, era conhecido como África menor. Al-Maghrib significa "poente" ou "ocidente", em razão da posição ocidental dessa região, relativamente ao resto do mundo islâmico. Opõe-se a Machrek ("nascente"), que designa o oriente árabe e se estende desde o Egito até o Iraque e a Península Arábica.

⁴ ProTejo: Movimento em defesa do rio Tejo em Portugal e Espanha

Depois de identificados os espaços de decisão – que não superavam um caráter consultivo, como a pesquisa demonstrou – foram consultadas algumas atas e outros documentos referentes aos dois principais espaços consultivos de gestão das águas na bacia do Rio Tejo e Segura – o Conselho de bacias do Rio Tejo e a comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infraestrutura do Rio Segura. As informações contidas nestas atas receberam um tratamento de sistematização sobre a participação da sociedade civil organizada e suas principais contribuições, atuação e compromisso com a construção da política de água, e sobre as principais limitações e desafios ao seu envolvimento com a gestão das águas.

Segue-se, então a pesquisa empírica foi desenvolvida junto a representantes de Movimentos sociais (caso do movimento em defesa do rio Tejo – ProTejo - Portugal) presentes em instâncias regionais e locais de decisão, como o objetivo de compreender o processo de articulação de suas organizações com os espaços de negociação sobre a gestão das águas. Também foi realizada pesquisa documental nos acervos destas organizações e documentos disponibilizados em suas páginas da internet.

Para entender a participação popular em defesa do rio Tejo, foram enviados questionários ao citado movimento, onde os dados levantados subsidiaram a presente pesquisa de forma inquestionável.

O ProTEJO é um movimento de cidadania em defesa do rio Tejo, que congrega todos os cidadãos e organizações da bacia do Tejo em Portugal, trocando experiências informações para que consolidem e amplifiquem as distintas atuações de organização e mobilização social. O ProTejo atua em estreita ligação com o COAGRET⁵ em Espanha, que também foi entrevistado nesta pesquisa.

Além da caracterização dos espaços de participação previstos nas políticas públicas de água, do conflito histórico em torno da implementação da transposição do Tejo-Segura, e do próprio contexto histórico-político da participação em políticas públicas de meio ambiente em Portugal, foram caracterizadas por meio da utilização da metodologia baseada na escola do processo político, o perfil, a lógica de ação e a constituição de um dos segmentos da sociedade que participam das políticas públicas de gestão das águas: As ONGs. Esta caracterização torna-se fundamental para apoiar o processo de avaliação da participação das políticas públicas em gestão das águas.

⁵ COAGRETE - Coordenadora de Afetados por Grandes Barragens e Transposições em Espanha e Portugal

Foi possível ainda, abordar o processo de implementação de transposição de bacias associando-o a uma avaliação de um conjunto de fatores históricos, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, refletindo-se sobre uma reorientação e controle social dos efeitos do empreendimento e de sua futura infraestrutura. Assim, analisou-se o período histórico e as relações de poder que antecedem a implementação do projeto de transposição de bacias- caso do Tejo/Segura, e como estas se refletiram e se relacionaram com o espaço de participação pública na gestão das águas portuguesas e espanholas auxiliando a compreensão de sua potencialidade dentro de uma visão integrada de seus constrangimentos, impactos, incertezas no campo socioambiental.

2.1.2-Oferta Estatal de Participação Popular em Processo de Tomada de Decisões

A lista de entidades entrevistadas, tanto no Brasil, Espanha e Portugal encontra-se nos Anexo I e II. Contudo, devido à solicitação de alguns dos atores entrevistados de não serem citados diretamente, optou-se por não apresentá-los, de forma geral, nominalmente, e sim com referência apenas às suas instituições de origem.

Por fim, foram realizadas a sistematização e a análise das informações levantadas na Espanha, o que contribuiu para a observação da experiência brasileira, devido à convergência entre as informações levantadas nos dois países e à formatação final do estudo de caso no Brasil.

2.2 – Metodologias Empregadas no Estudo de Caso de Transposição de Rios no Brasil

O estudo de caso no Brasil procurou avaliar a participação das ONG's ambientalistas no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBHSF (Ver ANEXO 2). Este comitê abrange os estados de Minas Gerais (Região Sudeste), Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco (Região Nordeste), além do Distrito Federal onde se encontra a cidade de Brasília- capital do país na região Centro-Oeste. Estes estados possuem cerca de 503 municípios que evidenciam a importância da implementação na bacia de um modelo de gestão de recursos hídricos alicerçado na descentralização, participação, integração e negociação. Ele foi criado pelo decreto presidencial de 5 de junho de 2001, amparado pela lei federal nº 9.433/1997 – denominada Lei das Águas. O CBHSF foi escolhido em função de sua importância no país e pela sua maior institucionalização nos termos da Política Nacional de Recursos Hídricos, quando comparado com os demais comitês existentes em âmbito nacional, além de atuar numa área de grande conflito devido ao processo de transposição de bacias que vem sendo implementado pelo governo federal nesta região. O CBHSF, dentre outras atribuições, procura implementar a política de recursos hídricos a nível de bacia, estabelecer regras de condutas locais, gerenciar os conflitos de interesses locais, além de trabalhar pela descentralização do poder de decisão, integração das ações públicas e privadas e procura estimular a participação de todos os setores sociais envolvidos.

O recorte espacial que foi feito quanto a pesquisa no caso do Brasil começou-se no marco teórico e conceitual onde foram analisadas a luz da Lei nº 9.433 de 1977, as transformações ocorridas na gestão das águas no país em especial no caso da participação da sociedade civil organizada, a partir daí fizemos uma revisão nas avaliações desta participação.

Assim, a análise envolveu também um acompanhamento da atuação dos representantes da sociedade civil organizada no CNRH via internet entre setembro de 2009 a setembro de 2010. O período de pesquisa junto ao CBHSF e seus atores sociais seguiram-se de março a novembro de 2010.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica envolvendo a produção acadêmica sobre a Bacia do Rio São Francisco e seus organismos de bacia, bem como o

histórico de formação, as situações de conflito e a avaliação dos espaços de participação. Esta pesquisa procurou estabelecer também uma relação entre os processos que ocorrem na bacia envolvendo os diferentes atores sociais e a atuação do CBHSF. Em seguida foram realizadas algumas entrevistas com técnicos da área ambiental/social, em especial com alguns funcionários da Companhia de Desenvolvimento do Rio São Francisco e Parnaíba- CODEVASF e entrevistas com pesquisadores que realizaram diversos trabalhos relevantes nesta área, no sentido de clarificar algumas ideias e concepções a respeito do processo de participação e identificação dos atores sociais envolvidos com a gestão da água, quer seja nos espaços institucionais, quer seja por meio de projetos específicos apoiados no âmbito do comitê.

Com a identificação dos atores sociais relevantes, foram realizadas entrevistas abertas preliminares no sentido de identificar os principais conflitos existentes na concepção dos atores, de forma a direcionar a pesquisa para o estudo da participação com base em tais eventos. Em seguida, foram realizadas entrevistas com representantes das ONGs ambientalistas do CBHSF, seção Minas Gerais⁶ e por meio de questionários semiestruturados com base no referencial teórico descrito anteriormente, buscando reconstruir historicamente o processo de formação das entidades, seu envolvimento com a gestão das águas e sua relação com os espaços de participação, institucionalizados na bacia hidrográfica. Além destes foram ouvidos também cerca de 80 outras organizações com atuação na bacia em outros estados da federação.

Foi realizada uma visita ao centro de documentação do CBHSF, na sede de sua agência de bacia Peixe Vivo⁷ em Belo Horizonte (MG), analisando-se as informações contidas nos documentos técnicos e institucionais. Foram ainda consultadas todas as atas e deliberações do comitê e das Câmaras Técnicas referentes às reuniões durante os anos de funcionamento, desde 2002 até o período atual, bem como acompanhadas algumas reuniões pertinentes para a observação da atuação das entidades da sociedade civil organizada e sua relação com o processo decisório, não só no âmbito do comitê, como no âmbito do coletivo nacional de comitês: o Fórum Nacional de Comitês de Bacia, que realiza encontros anuais.

⁶ A seção Minas Gerais do CBHSF congrega maior número de entidades ambientalista em relação as outras seções.

⁷ Agencia de Bacia Peixe Vivo- Órgão Gestor das Políticas Públicas na Bacia do Rio. S. Francisco

As informações obtidas foram sistematizadas e avaliadas em função do existente quadro bibliográfico sobre o CBHSF, uma vez que inúmeros trabalhos acadêmicos, entre teses e dissertações, já foram produzidos acerca do tema, e novas entrevistas foram realizadas com os atores sociais, quando consideradas pertinentes, para balizar o trabalho desenvolvido.

O estudo de caso desenvolvido nesta da pesquisa no Brasil, foi feito seguindo uma constatação por parte do pesquisador de que existia um conflito mais aprofundado na área ambiental. As entrevistas realizadas puderam contatar tal fato, onde ONGs ambientalistas realizavam suas intervenções políticas obedecendo um apelo popular. Esta participação esta descrita no capítulo sobre o CBHSF.

No capítulo seguinte, procurou-se fazer uma leitura do sistema de gestão de recursos hídricos no país, procurando demonstrar suas limitações quanto ao modelo de participação popular nos espaços de decisão criados por oferta estatal, a exemplo os comitês de bacia, seguindo desta maneira um referencial de literatura sobre o tema.

CAPITULO III - A GOVERNABILIDADE DA ÁGUA NO MARCO SOCIAL E ECONÔMICO.

3.1 – Antecedentes

Na década de 60 surge nos países ocidentais uma preocupação pelos problemas relacionados com o meio ambiente que desencadeou uma série de encontros entre cientistas e responsáveis políticos encaminhando-os a buscar soluções. As reuniões mais significativas foram: 1972 - Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Humano de Estocolmo. A noção de "desenvolvimento sustentável" aparece nesta reunião associando desenvolvimento, condições de vida dos seres humanos e preservação dos recursos naturais. Conferencia de Paris (1972). A Comunidade Econômica Europeia tem em conta o princípio de proteção do meio ambiente relacionado com o desenvolvimento econômico. A máxima de "*quem contamina paga*" se impõe como princípio regulador dos delitos meio ambientais. Durante a Conferência de Dublin e o Tratado de Maastrich (1990) aparece o termo de "*responsabilidade compartilhada*" na preservação do meio ambiente, graças a implantação de políticas baseadas na prevenção antes do castigo frente ao delito contra o meio ambiente. Outro importante evento realizado pela ONU, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro (1992). O desenvolvimento sustentável se considera como um direito da humanidade que deve conjugar as necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras, cujo termo ficou mundialmente conhecido através do Relatório Brundtland.

Em 1972 foi publicado por Meadows (1972) e outros pesquisadores o estudo intitulado *Limites do Crescimento*⁸. Esta publicação foi fruto de longos debates e diversos relatórios sobre meio ambiente e seus reflexos para o desenvolvimento⁹ (Bruseke, F. J., 1991).

⁸ Meadows et al. (1972). Vinte anos depois dessa publicação, em 1992, apareceu dos mesmos autores: *Beyond the Limits*. Post Mills, Vermont, Chelsea Green Publishing. Co.

⁹Veja Boulding (1966), e Ehrlich & Ehrlich (1972). Veja também a publicação que virou um marco na economia ecológica: Georgescu-Roegen (1971).

Dentro das principais preocupações ambientais destas conferências a água sempre foi destaque. As preocupações quanto ao futuro da água aparecem sempre e se mostram bastante importantes como nos anos anteriores. As estatísticas neste caso sempre são lembradas: em torno de 70% do planeta é constituído de água. Apenas 3% é água doce e, desse total, 98% encontram-se no subsolo, em lençóis freáticos de média a grandes profundidades. Ou seja, a água doce disponível para consumo humano e animal é quase que insignificante. Diante do volume de água disponível de água na terra, esta quantidade sempre foi suficiente para atender a demanda, embora em alguns casos os recursos para obtê-la não são iguais em todas as partes do mundo. Na verdade o volume de água não aumenta nem diminui, apenas muda seu estado físico, sendo desta forma suficiente para todos, se não fosse o uso inadequado e às vezes irresponsável de alguns.

“Com a promulgação da Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, foram introduzido no Brasil os princípios e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), dentre eles a outorga de direito de uso da água e a cobrança pelo uso da água. Essa lei foi criada para garantir ao usuário o direito de uso da água, condicionado à disponibilidade hídrica, tanto no seu aspecto quantitativo como qualitativo, bem como a preservação deste recurso.” (Porto e Rodrigues 1999)

3.2- A Dependência Hierárquica do Setor e a Estrutura Institucional

A estrutura institucional responsável da formulação de políticas públicas, da atribuição e gestão das águas e da fiscalização dos aproveitamentos, jogam um rol importante na implementação de um sistema de desenvolvimento de águas sustentável e, em geral, na governabilidade efetiva do setor. Na América Latina e no Caribe, os caminhos adotados pelos distintos países diferenciam gradativamente, com resultados também diversos. Se estas funções são conferidas a instituições com responsabilidades funcionais em usos específicos de água, ou com atividades econômicas discretas, a planificação e a gestão da água poderia não ser objetiva. Em estes casos, cada grupo interessado pode tender a apoiar projetos ou atribuições de água de acordo com interesses funcionais, sem considerações à fonte de fornecimento, à segurança das inversões ou à qualidade econômica dos projetos. Por outro lado, as especificações técnicas e os rolos ambientais e sociais da água, fazem que em muitos casos não seja conveniente submeter

este recurso em entidades ou ministérios puramente econômicos ou ainda fundamentalmente ambientais, pois tanto em um caso como no outro ocorre o risco de minimizar aspectos relevantes (Cepal 2000).

Para evitar tais problemas, muitas jurisdições responsabilizam-se pela formulação de políticas, avaliação de programação e projetos, a uma agência ou ministério, como é o caso da Bacia Hidrográfica do Rio S. Francisco, esta responsabilidade hoje é da Agência de Bacia Peixe Vivo. Na região, quando já se tornou independente a administração hídrica dos ministérios setoriais, a dependência com frequência é motivo de disputa no interior dos governos, sendo as soluções mais frequentes vinculá-la aos ministérios de meio ambiente e recursos naturais, ou aos ministérios de infraestrutura (Cepal 2000).

3.2.1- Natureza dos Recursos Hídricos, Rol do Estado e Designação.

No plano da integração entre o institucional e o econômico, se chegou a conclusão de que os direitos de propriedade indefinidos não conduzem nem ao desenvolvimento nem a conservação. Sendo indefinidos, o usuário trata de consumir o máximo possível, no menor tempo e com o menor custo. Trata-se, e ainda mais no caso da água, de um problema de captura de um recurso fugitivo. Isto é particularmente notório no caso das águas subterrâneas (Ciriacy-Wantrup 1951 apud Cepal 2000).

O mesmo racionamento se aplica ha direitos de propriedade instáveis (de duração precária) ou desbalanceados (de utilização de coisa alheia, nos quais os benefícios de inversão ou conservação incrementam patrimônios alheios). Daí a importância de estabelecer direitos estáveis, definidos, focalizados e protegidos pela garantia constitucional da propriedade, ao uso da água. A propriedade é à lei o que a escassez é à economia. A lei e a economia não estão separadas nem são mutuamente excluídas, se não mais bem são interdependentes a respeito da forma e conteúdo, assim como fins e meios (Gray e Nobe 1976).

Na América Latina e no Caribe, a questão da natureza dos direitos da água, de seus condicionamentos e da criação de mercados das águas, foi uma fonte de importantes controvérsias que dizem relação com a governabilidade do setor. As continuidades se esboçam os desafios mais significativos presentes em ditos temas (Cepal 2000).

3.2.2. Natureza e Propriedade da Água

Tradicionalmente, a lei não tem interessado em outorgar direitos de uso de recursos que seja suficientemente abundante para ter valor econômico. Na lei ocidental de base europeia, que vem da lei romana, estes recursos foram conhecidos como “*recursos comuns*”. Os conceitos de bem comum, público e privado ante a lei, não coincidem exatamente com os conceitos análogos na teoria econômica. Deve-se aclarar que existem autores espanhóis que discutem o alcance desta distinção.

Os exemplos típicos foram a alta maré e a atmosfera: de tal magnitude que não eram considerados apropriados ou vulneráveis. Eram tão abundantes que não pertenciam a ninguém porque não existiam restrições que se aplicavam ao uso de elementos percebidos como ilimitados os quais eram gratuitos para todos.

Aparentemente, na China a água era um elemento dentro do conceito de harmonia universal, sujeita ao controle público. A realização de deveres individuais com relação a água, satisfazia o bem más importante para o sistema social. Na lei muçulmana mais antiga, a água era atributo comum de todos os muçulmanos (Ibn Cheik 1898). Similarmente, na antiga lei hindu, a água possuía uma natureza fluida e purificadora, e não podia converter se em um objeto de apropriação (Wohlwend 1976). Curiosamente, na lei romana, as águas terrestres não eram incluídas dentro do conceito de recursos comuns, senão que eram públicas ou privadas. A distinção estava baseada na magnitude, perenidade e na opinião de habitantes locais (“*existimatio circumcolentium*”) (Bonfante 1929). No entanto, qualquer que seja categorização de qualquer corpo específico de água, o eixo central para o propósito desta discussão que, na lei, água doce terrestre era considerada o suficientemente importante, escassa e útil, como para ser possuída pública ou privadamente. Aqui encontramos uma indicação

anterior de que a água lhe foi outorgado, ainda que implicitamente, um valor econômico.

No passado, a natureza jurídica da água variou com o clima. As distinções entre zonas áridas e semiáridas e zonas úmidas começavam desde o momento mesmo em que se determina que águas são de domínio público e que águas são de domínio privado. Em ordem a exemplificar esta diferença em termos históricos, é útil ter presente que, em direito de águas francês medieval, as águas públicas ou propriedade da coroa, eram só as navegáveis, é dizer aquelas que tinham relevância econômica o vital. Sendo um país relativamente úmido, a França no período medieval não achava relevante integrar as águas não navegáveis como domínio público, pois não havia elementos de escassez e competência de usos que fizessem necessário um controle mais detalhado e cuidadoso. Referimo-nos ao período 1669-1789 (Spota 1941). Em Espanha, ao contrário, a partir do século XIII, com as Sete Partidas do Rei Dom Alfonso o Sábio, os rios se consideravam públicos, sem distinguir entre navegáveis e não navegáveis. A Espanha em termos relativos é um país mais árido que França. Atualmente, esta distinção que seguia o clima já não é tão relevante, pois a água pertence em geral ao domínio público, seja em países úmidos ou áridos, com poucas exceções. Isso evidencia que o regime de uso das águas, e a competência pelas mesmas, criam bens escassos em relação a elas, escassez que não só se expressa em quantidades absolutas, sim também em qualidade e regime (oportunidade) do recurso. No entanto, no exemplo anterior é relevante para ilustrar como as características climáticas chegaram influir na titularidade pública do recurso (Conforto 2000).

Vale destacar que em algum momento na região se tratou de substituir a noção de domínio público pelo de patrimônio do Estado. Assim se propôs em um projeto de lei de águas para Peru, nos começos dos anos noventa. Esta terminologia se considera imprecisa e além do mais colocaria em perigo a titularidade pública da água, dado que patrimônio é um termo ambíguo que incluem bens de domínio privado e público do Estado. Com esta tese coincidem autores franceses, quando comentam a lei das águas da França de 1992 (Gazzaniga 1993).

3.3- Os Recursos Hídricos Segundo a Constituição Federal

A Constituição Imperial do Brasil, promulgada em 25.3.1824, foi omissa em relação à tutela ambiental, mas determinou, em seu artigo XVIII, a realização de um Código Civil e um Criminal, pois, apesar da independência do reino de Portugal, as Ordenações Filipinas¹⁰ ainda vigoravam devido à inexistência de uma legislação unicamente brasileira. De fato, a preocupação com a proteção das águas se fez presente no Código Penal de 1890: "*Art. 162: Corromper ou conspurcar a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde. Pena: prisão celular de 1 (um) a 3 (três) anos.*" Em 15.11.1889, a República foi proclamada por Marechal Deodoro da Fonseca e, dois anos depois, em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Republicana – também omissa sobre o assunto. O Código Civil, Lei nº 3.071, de 1 de Janeiro de 1916, regulou basicamente o direito de uso das águas, nos artigos 563 à 568, mas não se referiu diretamente ao seu domínio. A proteção fundou-se basicamente no direito de vizinhança (Livro II, título II, capítulo II, seção V) e na utilização da água como um bem essencialmente privado e de valor econômico limitado. Assim, o usuário poderia utilizar as águas da forma que melhor o aprouvesse, desde que fossem respeitados os direitos de vizinhança (Almeida 2002)

A Constituição Federal de 1934 contém alguns dispositivos constitucionais ambientalistas. No artigo 5º, XIX, j, foi estabelecida a competência privativa da União para legislar sobre: "*os bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração*". Acrescenta-se o artigo 20, II, que estabeleceu como sendo de domínio da União "*os lagos e quaisquer correntes em terrenos do seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro*". Cumpre ressaltar a preocupação constitucional com a exploração econômica das águas, principalmente como fonte de energia elétrica, ao estabelecer, no artigo 119, que o

¹⁰ Ordenações Filipinas: As Ordenações Filipinas, embora muito alteradas, constituíram a base do direito português até a promulgação dos sucessivos códigos do século XIX, sendo que algumas disposições tiveram vigência no Brasil até o advento do Código Civil de 1916.

aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei – dispositiva que reconheceu o valor econômico das águas (Almeida 2002).

3.3.1- O Código das Águas

A institucionalização do gerenciamento de recursos hídricos no Brasil data de 1920, com a criação da Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas do Serviço Geológico e Mineralógico do Ministério da Agricultura. Em 1933, foi criada a Diretoria das Águas, posteriormente transformada no Serviço das Águas (Lanna 1995).

A adoção, em 1934, do Código das Águas marcou o início das ações governamentais no campo das políticas ambientais voltadas aos recursos hídricos. O Código das Águas define os direitos de propriedade e uso dos recursos hídricos para o abastecimento, a irrigação, a navegação, os usos industriais e a produção de energia. Define também as normas para a proteção da quantidade e da qualidade das águas territoriais (Lanna 1995).

A leitura dessa norma legal e a observação da evolução institucional brasileira mostram que além o uso dos recursos hídricos para abastecimento das comunidades, predominavam, também, dois outros usos: o uso para irrigação, no semiárido do Nordeste, e o uso para a geração de energia, no resto do país (Lanna 1995).

Segundo o Código das Águas – Decreto 24.634, de 10.7.34:

“Provém de um modelo de gerenciamento de águas orientado por tipos de uso. O preâmbulo reflete o pensamento da época da edição ao permitir ao Poder Público "controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas". Isso ocorreu devido a abundância dos recursos naturais existentes. As águas foram tratadas como um dos elementos básicos do desenvolvimento, por serem matéria-prima para a geração de eletricidade, um subproduto essencial da industrialização. Eis a diferença básica entre o Código Civil e o Código de Águas: enquanto este enfoca as águas como recursos dotados de valor econômico para a coletividade e, por isso mesmo são merecedores de atenção especial do Estado, aquele

não reconhecia o real valor econômico deste recurso e a sua regulamentação fundava-se principalmente no direito de vizinhança.” (Almeida 2002, 1-2).

Nesse mesmo trabalho (Almeida 2002), cita que o legislador constitucional, na Carta de 1937, deu o mesmo tratamento das constituições anteriores no que se refere à competência da União para legislar e à preocupação com a exploração econômica das águas. Já na Constituição de 1946, houve a inclusão, no artigo 34, das ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países dentre os bens de domínio da União. A autorização ou concessão de que tratava o artigo 119 da CF/34, agora presentes no artigo 153, foi restringida e passou a ser concedida a brasileiros ou empresas organizadas no País. Como se pode observar até este ponto, não havia qualquer fundamento constitucional que justificasse e legitimasse as intervenções legislativas sobre matérias de cunho estritamente ambiental.

Os dispositivos supracitados não tutelavam a proteção do meio ambiente, mas tão somente fixavam a competência da União para legislar a respeito da exploração econômica de alguns bens ambientais de domínio federal. A lacuna nas ordens constitucionais não foi o sério óbice à regulamentação legal de controle das atividades nocivas ao meio ambiente. Na falta de uma base incontroversa de apoio na Constituição, o legislador ordinário buscou suporte na salvaguarda da saúde, sob o argumento de que ela não pode ser assegurada em um ambiente degradado (degradação ambiental como sinônimo de degradação sanitária). O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não pode ser confundido com o direito à saúde.

Quando o meio ambiente é amparado quase sempre há o benefício imediato da saúde humana, por dizer respeito a aspectos da proteção sanitária (quando trata, por exemplo, da potabilidade da águas ou do controle de substâncias tóxicas). Todavia esta não é a regra. Existem hipóteses de intervenção do legislador ambiental em que a saúde humana sofre meras consequências secundárias, porque, protegendo-se a biota, na verdade, de forma mediata, resguarda-se a saúde humana, tendo em vista que o homem depende do bom funcionamento do meio ambiente para sobreviver (é o caso da proteção de espécies ameaçadas de extinção ou dos manguezais). O Código Penal de 1940 reproduziu a figura penal do código anterior, dispondo: "Art. 271. *Corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para o consumo ou nociva à saúde. Pena: reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos. Se o crime é culposo –*

pena: detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano." O artigo falhou ao vincular o crime à potabilidade da água, tendo em vista a dificuldade de se encontrar água potável em sua forma natural, assim sendo, este dispositivo torna-se insuficiente para tutelar o bem em questão. Até a década de sessenta, a omissão legislativa foi preponderante. Não havia um pensamento jurídico ambiental, mas somente iniciativas pontuais do Poder Público objetivando a conservação¹¹, e não só a preservação¹², dos bens ambientais em geral. A conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era o fim colimado na relação homem-natureza. Esse período foi escravo da visão distorcida da natureza-inimiga, em que o desenvolvimento está atrelado ao ultraje e à devastação dos recursos naturais (Almeida 2002).

3.4- Políticas Públicas na Área de Meio Ambiente no Brasil.

O Brasil, maior país da América Latina e quinto do mundo em área territorial, compreendendo 8.511.996 km², com zonas climáticas variando do trópico úmido a áreas temperadas e semiáridas, é certamente o país detentor do maior patrimônio de biodiversidade e (sócio biodiversidade) do planeta. Mais de 16% do território brasileiro corresponde a áreas de proteção ambiental (sendo 5,22% em unidades de conservação federais, tais como, parques, reservas ecológicas e extrativistas, e 11,12% em áreas indígenas).

¹¹ Conservação da natureza – manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo o seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, II). Manejo – todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas. (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, VIII). Restauração – restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XIV). Recuperação – restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XIII).

¹² Preservação – conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção em longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, V).

A adequada gestão desse imenso patrimônio ambiental constitui tarefa complexa, razão pela qual a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação estão dispostos em lei específica, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A Política Nacional de Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana atendidas os seguintes princípios:

- (i) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- (ii) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- (iii) planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- (iv) proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- (v) controle e zoneamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- (vi) incentivo ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- (vii) acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- (viii) recuperação de áreas degradadas;
- (ix) proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- (x) educação ambiental em todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente;

Como mecanismo de formulação da Política Nacional de Meio Ambiente-CONAMA, instância decisória colegiada, presidida pelo ministro de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos, da Amazônia Legal – MMA integrada por representantes dos ministérios setoriais, governos estaduais, Distrito Federal, Confederações Nacionais de Trabalhadores na Indústria, no Comércio e na Agricultura, dentre outros. Para aplicação da Política, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente- SISNAMA, composto pelos órgãos, entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público,

responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tendo como seu Órgão Superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente.

São considerados como instrumentos de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou equipamentos e a criação ou absorção de tecnologias, voltadas para a melhoria da qualidade ambiental; a implementação de reservas; parques ecológicos e áreas de proteção ambiental pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; o cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental, e as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias á preservação ou correção da degradação ambiental.

A Constituição de 1988 introduziu pela primeira vez na história do País um capítulo específico sobre meio ambiente, considerando-o como um bem comum do povo e essencialmente á sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e á coletividade o dever de preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Em nível nacional, em decorrência da Conferencia das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio – 1992, foi criada, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, pelo Decreto nº 1.160, de 21 de junho de 1994, a comissão Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável – CIDES, tendo como principais objetivos promover a compatibilização entre os principais capítulos e programas da Agenda 21 e assessorar o Presidente da Republica na tomada de decisões sobre as estratégias e políticas nacionais necessárias e instrumentos legais necessários á implementação das atividades programadas na Agenda 21 e de obrigações advindos de acordo e convenções internacionais (referentes ao desenvolvimento sustentável), além de critérios e prioridades nacionais para a obtenção de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos para a implementação da agenda 21.

3.4.1- Estratégias Governamentais

Os processos participativos são aqueles que promovem a atuação do indivíduo em todos os sentidos, depositando sua própria condição de vitalidade, e não naqueles em que apenas se assegura a oportunidade da participação. No Brasil, a questão ambiental está mudando de patamar, ultrapassando a sua fase heroica e resistente, na qual o ambientalismo e o desenvolvimento eram tidos como adversários. Nesse sentido, a internacionalização dos novos conceitos de desenvolvimento sustentado iniciou um novo ciclo, baseando na formação, na implementação de políticas ambientais, assim como na busca da negociação e do entendimento entre a preservação ambiental como na busca da negociação, do entendimento entre a preservação ambiental e os processos de produção. Para Souza (2007) o Caráter da sustentabilidade associa-se à discussão sobre desenvolvimento, pois se percebe que é importante vincular ao tema do desenvolvimento econômico a questão do meio ambiente. A ideia de desenvolvimento sustentável esta focada na necessidade de promover o desenvolvimento econômico satisfazendo os interesses da geração presente, sem, contudo, comprometer a geração futura. (Souza e Passador 2007, 33).

Nesse sentido, na dissertação de Mestrado (Junior 2006, 12-226) *“uma experiência de gestão de recursos hídricos: A implantação de uma proposta para o Estado de Rio de Janeiro”*.

“Conceitos e temas como "governabilidade da água" e "privatização da água" tem recebido especial atenção dos especialistas, ambientalistas e estudiosos do assunto: eles dizem respeito ao modo como as águas são ou serão geridas e cuidadas. Embora nem todos necessariamente gostem do jeito como a água é compreendida e vista como "recurso" (no sentido econômico da palavra) dentro destes conceitos, a preocupação com eles se faz necessária. Outra preocupação constante entre quem se dedica ao assunto é com o modo como as pessoas, em suas casas, bairros e cotidianos, enxergam e tratam a água.” (Júnior 2006, 28)

Nesta fase, o MMA vem desempenhando importante e indispensável papel, notadamente ao conceder especial ênfase à inserção da dimensão ambiental nas decisões de políticas públicas, sendo exemplos expressivos:

- (i) O protocolo Verde como dispositivo institucional de introdução da variável ambiental como critério relevante nas decisões de políticas econômicas e de financiamentos de projetos pelas agências oficiais de desenvolvimento (espera-se que os agentes de financiamentos privados venham a aderir ao sistema, consolidando-o definitivamente);
- (ii) O envolvimento do setor produtivo e demais atores da sociedade civil, através da negociação e do diálogo orientado para a prática do uso sustentável dos recursos naturais.

Nesta direção, o Governo tem estimulado e orientado a adoção de uma política de co-responsabilidade e parceria através do diálogo, do convencimento e da conscientização da sociedade, para a prática de uma gestão otimizada de seus recursos naturais.

3.4.2- Programas e Projetos Relevantes na área de Meio Ambiente.

O MMA (Ministério de Meio Ambiente) desenvolve os seguintes programas: e projetos:

- (i) Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva – Programa REVISEE, visando à realização de inventário dos recursos vivos marinhos e as características ambientais de suas ocorrências, determinarem suas biomassas e estabelecer os potenciais de captura sustentável;
- (ii) Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, objetivando desenvolver o ordenamento de uso e ocupação da região costeira do Brasil, com vistas a seu desenvolvimento sustentável;
- (iii) Programa Nacional de Biodiversidade e Utilização Sustentável da Biodiversidade – PROBIO, com a cooperação do CNPq, bem como a implementação do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO, a cargo da Fundação Getúlio Vargas;
- (iv) Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PP-7, com o objetivo de viabilizar a implementação de projetos visando à

obtenção e à demonstração de modelos de desenvolvimento sustentado de florestas tropicais.

- (v) Programas Nacionais do Meio Ambiente – PNMA, que procura fortalecer institucionalmente os organismos responsáveis pelas ações relativas ao meio ambiente em nível estadual e local; promover o desenvolvimento de ecossistemas; e viabilizar a aplicação dos mecanismos de análise de mercado à gestão do meio ambiente e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Cinco Pontos definem, em resumo, o essencial das ações do governo na área do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos:

- A introdução da questão ambiental nos programas e políticas econômicas do governo, cujo exemplo mais significativo é o Protocolo verde;
- A formulação de uma Política Nacional para a Amazônia Legal, com interação interna do crescimento econômico na região, a sua maior integração interna e externa e à valorização do homem amazônico;
- A aceleração da internalização dos recursos externos contratados via Programa PPG-7, Programa PNMA e fundo Nacional do Meio Ambiente.
- A implementação de um modelo de gestão descentralizada e compartilhada dos recursos hídricos;
- A execução do Programa Especial de Retomadas de Obras Inacabadas e destinadas tanto ao aproveitamento hidro agrícolas como ao aumento da oferta de água no semiárido nordestino.

3.4.3– PNRH- O Plano Nacional de Recursos Hídricos

O Plano Nacional de Recursos Hídrico-PNRH (conforme quadro 4) estabelece um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas, voltadas para a melhoria e oferta de água, em quantidade, qualidade, gerenciando as demandas e

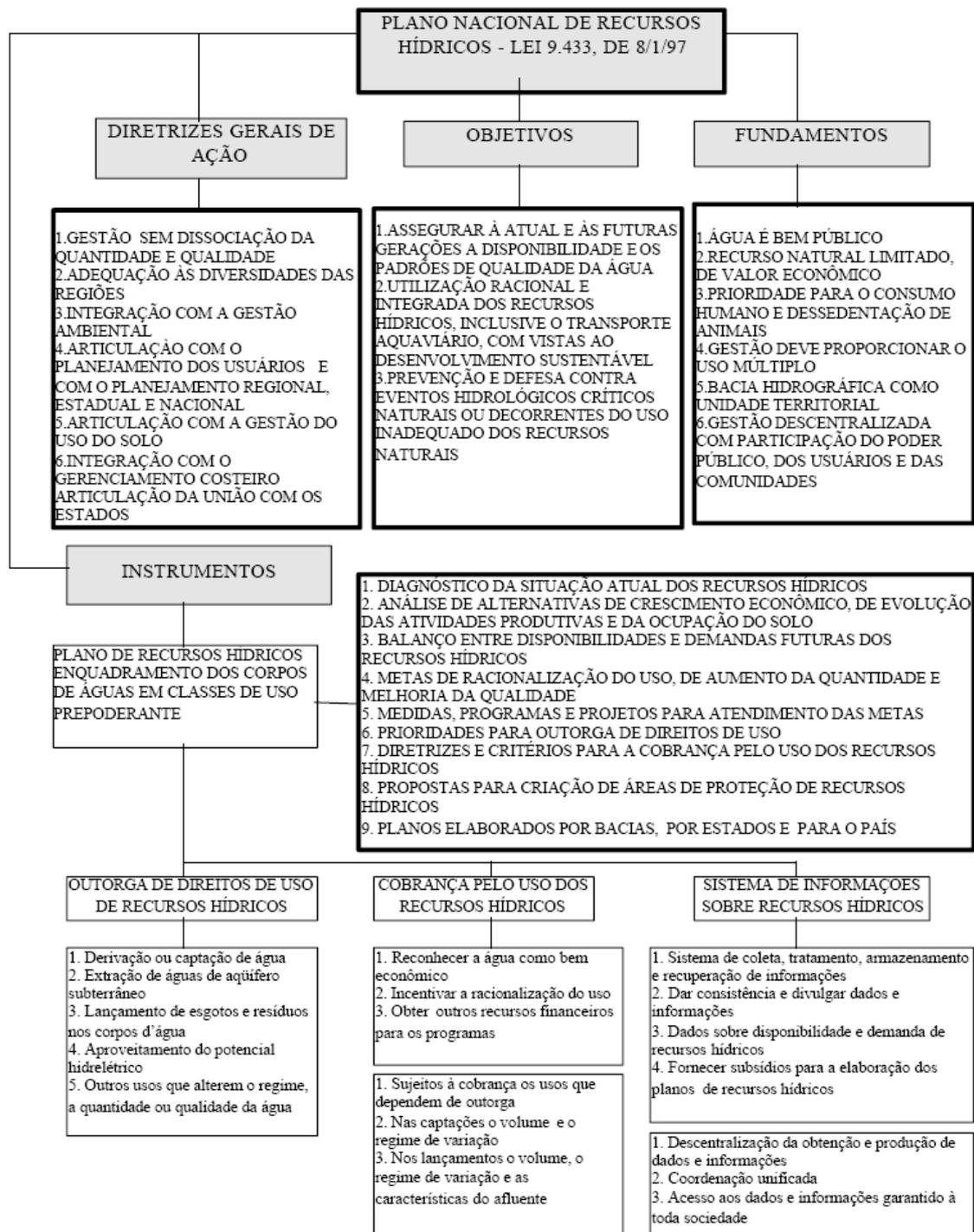
considerando a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável, da inclusão social, devendo-se observar os preceitos definidos na “*Agenda 21 Brasileira*”, tendo em vista o pleno alcance das metas “*Metas de Desenvolvimento do Milênio*” (ANA 2006)

Os Planos de Recursos Hídricos configuram-se como um dos instrumentos de políticas públicas previstos na Lei das Águas, e devem ser elaborados em três níveis:

1. Nacional - Plano Nacional de Recursos Hídricos.
2. Estadual – Plano Estadual de Recursos Hídricos- das Bacias Hidrográficas – Planas de Bacia Hidrográfica
3. O PNRH- Plano Nacional de Recursos Hídricos tem abrangência nacional e a construção conjunta com a sociedade é seu propósito principal. Para a sua elaboração parte-se do princípio de que “*planejar é reunir as condições para Construir o futuro desejado e estabelecer os meios para atingi-lo*” É preciso planejar para usar a água com sabedoria para que não falte a ninguém. O futuro é uma janela aberta a todas as possibilidades, e o planejamento deve permitir a antecipação do que é provável ou improvável acontecer, fornecendo as ferramentas básicas para o melhor gerenciamento dos recursos hídricos. Desta forma, pode-se agir estrategicamente, isto é, preventivamente (evitando perdas e minimizando o que tende a ser negativo) e pró-ativamente (provocando as mudanças desejadas e aproveitando as oportunidades).

O Plano Nacional de Recursos Hídricos é essencialmente um instrumento de planejamento estratégico que deve ser elaborado a partir das definições, princípios e diretrizes consagradas na Constituição Federal, na Lei Nº 9.433, de 1997 e nas diretrizes aprovadas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos-CNRH. Deverá ser um documento indicativo e organizado de forma a permitir às autoridades uma visão ampla e objetiva das questões apresentadas. O PNRH visa basicamente à definição das ações a serem desenvolvidas por entidades competentes em horizontes temporais adequados, não cabendo ao mesmo definir procedimentos executivos. À Secretaria de Recursos Hídricos – SRH/MMA, enquanto Secretaria Executiva do CNRH caberá coordenar sua elaboração e submetê-lo à aprovação daquele Conselho. Face ao princípio da gestão descentralizada caracterizada na Política Nacional de Recursos Hídricos, o PNRH respeitará o espaço de decisão que a Lei reservou aos Estados, ao Distrito Federal e às próprias comunidades enquanto usuárias da água, assim como a sua participação ao

serem tratados aspectos inerentes às diversidades regionais que o quadro nacional oferece. Neste sentido, é inevitável que a abordagem do amplo, complexo e sumamente diversificado quadro nacional leve em consideração, como critério para avaliação dos recursos hídricos, a regionalização segundo as grandes bacias hidrográficas do país e áreas especiais. De outra parte, para que o Plano resultante se mostre articulado e consistente em suas diretrizes gerais, como convém a um instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, é imperativo que os estudos por bacias hidrográficas observem um mesmo roteiro básico e algumas normas comuns. Assim, o PNRH não pode confundir-se com os Planos Estaduais de Recursos Hídricos ou Planos Diretores de Bacias Hidrográficas, nem deve representar um somatório daqueles planos, menos ainda alcançar o seu grau de detalhamento. Há também que considerar devidamente os planos setoriais, que terão rebatimento no planejamento das bacias hidrográficas, os programas especiais de recursos hídricos, assim como o Plano Plurianual - PPA do Governo Federal (ANA 2010).



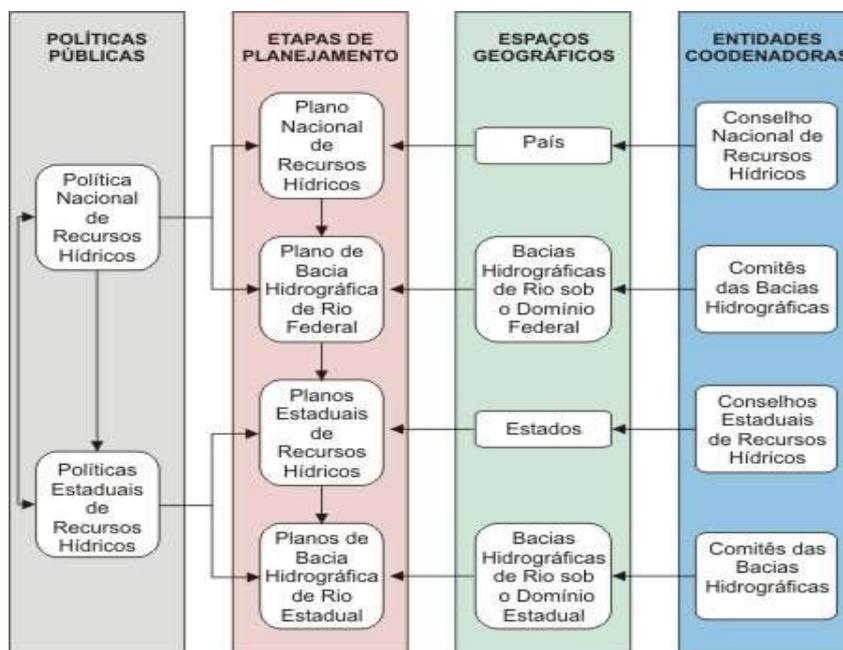
QUADRO 05- Organograma da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Fonte: www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/.../28438 -- Acesso em 10.09.2010

Face à complexidade e amplitude envolvidas na elaboração do PNRH, torna-se necessário contar com o adequado arranjo institucional de forma a harmonizar os diversos interesses setoriais no campo dos recursos hídricos. Para o bom desempenho

dessa tarefa é imprescindível que se tenha em mente os princípios básicos que consensualmente norteiam a gestão dos recursos hídricos:

- a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento;
- os múltiplos usos;
- o reconhecimento da água como um bem finito e vulnerável;
- o reconhecimento do valor econômico da água;
- a gestão integrada e participativa.



Quadro 06– Políticas Públicas, Tipos de Planos, Âmbitos Geográficos e Entidades Coordenadas no Processo de Planejamento de Recursos Hídricos no Brasil - Fonte: IBAMA - 2005.

3.4.3.1- Estruturação Preliminar do Plano Nacional Recurso Hídrico

O Plano deverá ser elaborado a partir de dados, informações, levantamentos e estudos já disponíveis. Isso implica um trabalho de compilação, análise e síntese de informações dispersas, existentes em diversas entidades públicas e privadas podendo, eventualmente, ser complementado com estudos específicos decorrentes de possíveis lacunas nas bases de dados existentes. Seu formato indica o modelo lógico de organização geral do trabalho, concorrendo significativamente para tornar explícita e bem caracterizada, a sequência das diferentes etapas e a inter-relação das atividades previstas, ou seja, define o arquétipo proposto, determinando desde logo o perfil do produto final, cuja qualidade e consistência dependem não só do esforço individual dos diferentes colaboradores, mas principalmente do grau de organização coletiva alcançado. Assim, o PNRH, a ser apresentado de forma clara e sucinta, deverá conter documentos sobre os seguintes assuntos:

- Visão Nacional: Introdução, Estrutura do Plano, Marco Institucional, Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Setores Usuários, Planos e Programas especiais, Estudo da Base Físico-Territorial;
- Bacias Hidrográficas: Diagnóstico, Análise dos Cenários, Proposição de Metas e Estratégias;
- Áreas Especiais de Planejamento, de forma a articular e compatibilizar os interesses internos e externos à Bacia (aquíferos transposição de recursos hídricos entre bacias, bacias e aquíferos transfronteiriços, áreas de macrorregiões selecionadas, etc.);
- Propostas de Programas Nacionais e Especiais e Adequação da Base Legal e Institucional;
- Conclusões;
- Relatório Síntese, oferecendo uma visão sintética da situação atual dos recursos hídricos no país, as estratégias e diretrizes de atuação;

- Anexos: um conjunto contendo mapas, inventários de estudos existentes, dados básicos utilizados e outras informações relevantes para o conhecimento da problemática dos recursos hídricos no país.

A estrutura do PNRH, acima referida, será ajustada gradativamente, à medida que se avance na sua elaboração e se tenha uma definição mais precisa da dimensão do produto final.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos criou uma Câmara Técnica específica para acompanhar o desenvolvimento do trabalho de elaboração do Plano. Esta Câmara apresentou ao Conselho um documento indicando a estrutura técnico-institucional para sua elaboração, bem como o conteúdo mínimo do Plano. Esta Câmara acompanha o desenvolvimento dos trabalhos, oferecendo sugestões para enriquecimento do documento. O trabalho a ser finalizado deverá ser norteado pela Matriz Institucional do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, conforme quadro abaixo.



Quadro 07 - Matriz Institucional do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

FONTE – ANA 2010

3.4.4– A Importância do Tema na Região

O conceito de governabilidade aplicado a água se refere à capacidade da sociedade de mobilizar energias em forma coerente para o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos. Nesta definição se incluem a capacidade de desenho de políticas públicas que sejam socialmente aceitáveis, orientadas ao desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos, e de fazer efetiva sua implementação pelos diferentes atores envolvidos. O nível de governabilidade de uma sociedade em relação com a gestão da água, se vê determinado, entre outras, pelas seguintes considerações: (i) o grau de acordo social (implícito ou explícito) respeito pela natureza da relação entre a água e a sociedade; (ii) a existência de consensos sobre as bases das políticas públicas que expressam dita relação; e (iii) a disponibilidade de sistemas de gestão que possibilitem efetivamente, em um marco de Sustentabilidade, a implementação de ditas políticas.

Em sínteses, a governabilidade supõe: (i) a capacidade de gerar as políticas adequadas; (ii) a capacidade de levá-las a prática. Essas capacidades passam pela busca de consensos, a construção de sistemas de gestão coerentes (regimes, o que supõe instituições, leis, cultura, conhecimentos, práticas e tradições), e a administração adequada do sistema (que supõe participação e aceitação social, e o desenvolvimento de competências). Como bem se pode extrair do sinalizado, um elemento central da governabilidade é a possibilidade de construir (implantar e desenvolver) formas institucionais harmônicas com a natureza e com as competências, restrições e expectativas do sistema no âmbito considerado. A importância do término governabilidade na região está em boa medida associada às restrições e possibilidades dos países para incorporar as profundas mudanças institucionais que tem sido caracterizado nas últimas décadas. Em muitos casos, estas mudanças têm implicado na construção de uma nova institucionalidade, entendida como o desenho e reconhecimento de novas regras do jogo, a criação de organizações e o desenvolvimento de novos comportamentos, formais e informais, dos agentes públicos e privados¹³ (Alvarez 2010)

¹³ Disponível em www.aquavitae.com/revista/pt_legislacion.html- Acesso em 21.07.2010

Obviamente, como qualquer processo de construção social, o mesmo surge dentro de um forte processo de mudança e de destruição da anterior ordem social. Em realidade, são as desarmonias existentes entre o arranjo institucional preexistente e o novo, as que podem estar na origem dos problemas de governabilidade, ou a crise de governabilidade, que está caracterizando a situação em muitos países latino-americanos. Dita crise será más aguda e mais duradoura em função da profundidade e amplitude das mudanças em curso; as competências e capacidades preexistentes, e sua utilidade para enfrentar os desafios da transformação, e em particular, a coerência do novo arranjo institucional com a natureza e estrutura social e as possibilidades e restrições presentes para assumir, de maneira assertiva, as regras do jogo proposto (Corrales 2003). Desde una perspectiva proativa, a crise se pode considerar como um processo, na qual sempre haverá lagunas a ser preenchidas e contradições que reclamam negociação.

3.4.5 - Aspectos Institucionais da Gestão dos Recursos Hídricos no País

3.4.5.1 Administração da Água

Historicamente, a gestão de águas no Brasil se desenvolveu de forma fragmentada e centralizada. A gestão era fragmentada em função de cada setor (energia elétrica, agricultura irrigada, saneamento, etc.) realizar seu próprio planejamento e medidas. Era centralizado em decorrência dos governos estaduais e federal definirem a política sem que houvesse a participação dos governos municipais, dos usuários da água e da sociedade civil. (Abers e Neck 2005, 1- 26)

As instituições envolvidas com a administração dos recursos hídricos atuam em diferentes esferas da administração pública, além de envolverem organizações públicas e privadas. São dois os tipos de domínios das águas no Brasil: águas federais e águas estaduais. São bens da União (águas federais) lagos, rios e quaisquer correntes em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado da federação, sirva de limite com outros Países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. São bens dos Estados às águas

superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito encontradas em seu território. A responsabilidade pela gestão depende, então, do tipo de domínio da água. Pela lei vigente, os usos que estão sujeitos a um controle da administração pública são os usos passíveis de outorga: derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo de água para consumo final, insumo de processo produtivo; extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; lançamento em corpo d'água de esgotos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; aproveitamentos dos potenciais hidrelétricos e outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo d'água (Campos 2000).

A administração dos problemas de recursos hídricos, levando-se em conta os limites de uma bacia hidrográfica, não é uma tradição no Brasil. Até os anos 70, as questões de recursos hídricos eram sistema tipicamente consideradas a partir dos objetivos do sub-setor usuário da água ou a partir de políticas específicas de combate aos efeitos das secas e das inundações. A exceção foi a criação, no fim dos anos 40, da Comissão do Vale do São Francisco, com uma proposta de desenvolvimento integrado da bacia, que drena território de 6 Estados e do atual Distrito Federal (Pereira 2003).

Os grandes projetos hidráulicos e as políticas de recursos hídricos eram concebidos por cada um dos sub-setores usuários: programa de geração de energia hidrelétrica, plano nacional de saneamento, programas nacionais de irrigação, programas de transportes hidroviários, etc. Esses programas foram implantados a partir dos anos 40, com forte participação estatal, sobretudo da área federal. Alguns Estados, das regiões Sul e Sudeste, mais ricos em potencial hidrelétrico, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná, também criaram suas próprias empresas de produção de energia.

A partir dos anos 70, no entanto, a ocorrência de sérios conflitos de uso da água começou a suscitar discussões nos meios acadêmico e técnico-profissional sobre como minimizar os problemas decorrentes.

Nesse campo, uma primeira experiência significativa foi a assinatura, em 1976, do Acordo Ministério das Minas e Energia e Governo do Estado de São Paulo, que criou o Comitê do Alto Tietê, cujo objetivo era o de se buscar conseguir, a partir da operação das estruturas hidráulicas existentes para produção de energia, melhores condições sanitárias nas bacias dos rios Tietê e Cubatão, no Estado de São Paulo. Foi, então, criado um Comitê Especial, com participação da área federal e do Governo do

Estado de São Paulo. Deve-se registrar que, no período de 1976-1983, 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 controle de cheias e abastecimento de água de Região Metropolitana de São Paulo. A partir de 1983, o Comitê do Alto Tietê diminui seu ritmo de atuação, coincidindo com o período de democratização do País, em que ocorre maior descentralização, com ganho de maior poder por parte dos Estados e perda de influência do nível federal no processo.

Ainda no período de maior centralização administrativa, os Ministérios de Minas e Energia e do Interior promoveram a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH, em 1978, com o objetivo principal de favorecer a utilização integrada e racional dos recursos hídricos das bacias de rios federais. Foram, então, criados mais de 10 comitês de rios federais, subordinados ao CEEIBH. O funcionamento desses comitês dependeu muito do apoio que instituições dos Estados proporcionavam. Mas, eram comitês essencialmente estatais, envolvendo somente participação de técnicos e funcionários. Era virtualmente ausente a participação dos Municípios e da sociedade civil no processo. Com a democratização e a descentralização, esses comitês praticamente desapareceram. O único comitê dessa época, ainda em funcionamento, é o comitê do Rio São Francisco – CEEIVASF. Esses comitês tinham somente atribuições consultivas, tendo sua ação se restringido, basicamente, ao desenvolvimento de estudos e projetos. A partir do processo de redemocratização no Brasil e da nova Constituição, de 1988, que deu maiores poderes para Estados e Municípios, assiste-se, hoje, no País, a uma nova etapa no processo de gestão dos recursos hídricos (Ioris 2006)

Novas organizações foram criadas, fruto tanto da evolução do quadro político-institucional do País, 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.

Segundo Ribeiro, proposta de uma metodologia para análise de outorgas de uso da água em regiões sujeitas á influencia de maré.

“Os conflitos envolviam não só setores usuários diferentes, como também os interesses de unidades político-administrativas distintas (Estados e Municípios). Nesse período, o poder se achava muito concentrado na área federal, tendo partido, justamente, de técnicos do Governo Federal a iniciativa de se criarem estruturas para gestão dos recursos hídricos por bacia hidrográfica. No Brasil, o instrumento

de gestão mais aplicado, atualmente, e difundido é a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, mas em muitos casos de sua utilização vê-se que é fornecida apenas de forma administrativa, sem quaisquer considerações de ordem técnica. A maioria dos Estados e o Distrito Federal possuem órgãos próprios com competência legal para emitir as outorgas de direito de uso da água de seus domínios”.

(Camargo 2002, 21-48).

Alguns Estados, como Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul, avançaram bastante na implementação de seus sistemas de gestão das águas, tendo, inclusive, influenciado na concepção do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos do País, instituído em 1997, com a promulgação da Lei 9.433.

3.4.5.2 - A CODEVASF

Conforme já foi citado anteriormente, foi seguido no Brasil a implantação de um sistema baseado no modelo de desenvolvimento regional integrado adotado pelo Tennessee Valley Authority – TVA, nos Estados Unidos, criado em 1933. Seu exemplo orientou a implantação em 1948 da Comissão do Vale do São Francisco-CVSF com a responsabilidade de executar um plano de desenvolvimento econômico para a bacia hidrográfica, em um prazo de vinte anos, contando com 1º da receita tributária da União. Após estes vinte anos, em 1967, a CVSF foi sucedida pela Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco –SUVALE, autarquia vinculada ao então Ministério do Interior. Em 1974, para suceder a SUVALE foi instituída a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba- Codevasf pela Lei nº 6.088 de 16 de julho de 1974. Atualmente ligada ao Ministério da Integração Nacional, de acordo com a Lei 9954, de 6 de janeiro de 2000, a Codevasf tem por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, Agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo dos vales dos rios S. Francisco e Parnaíba (Codevasf 2010). Nesse mesmo âmbito, regionalmente, houve o Programa de Desenvolvimento Integrado da Bacia dos Rios Araguaia e Tocantins (PRODIAT), e em nível estadual existia a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Paraguaçu (DESENVALE) na Bahia (Lanna 1995). O princípio que levou à criação desse tipo de entidade foi a promoção do desenvolvimento no espaço geográfico de uma bacia hidrográfica. Tratam-se de empresas públicas, com

poderes para planejar, construir e operar projetos com múltiplos propósitos, vinculados aos recursos ambientais de interesse, e atingir metas de desenvolvimento econômico e social. Portanto tem atribuições normativas, deliberativas e executivas (Lanna, 1995). Foi provavelmente o primeiro modelo de referência, no Brasil, para o gerenciamento global de bacias hidrográficas (Yassuda 1989). As deficiências apontadas no capítulo anterior podem ser encontradas na história da CODEVASF. Ela foi criada antes da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Como a CHESF tem por objetivo a exploração do potencial hidrelétrico da Bacia e a SUDENE o desenvolvimento econômico e social do nordeste, foram criadas superposições nítidas de atribuições. Isso, como não podia deixar de ser, tem gerado diversos conflitos de interesse. Por exemplo, no uso dos recursos hídricos, que a CHESF reivindica para geração de energia e a CODEVASF quer privilegiar para irrigação ou na transposição das águas do São Francisco para outras regiões fora da bacia, que estabelece confrontos potenciais entre CODEVASF, SUDENE e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS.

3.4.5.2.1 - A Política ambiental da CODEVASF.

Conforme entrevista realizada na 1ª Superintendência Regional em Montes Claros-MG, a empresa apresentou sua política de ambiental. A política ambiental da CODEVASF adota e reconhece a questão do meio ambiente, sua preservação e conservação, como uma grande oportunidade de alavancar o desenvolvimento em diversas áreas. A sua função é estabelecer orientação geral do tratamento das questões ambientais na empresa, adotando as seguintes diretrizes:

- introduzir instrumentos de estímulo à conservação ambiental e estimular a inserção da variável ambiental nas decisões das agências oficiais de crédito;
- promover a educação ambiental, através de iniciativas que envolvam o Estado e a sociedade civil, com a qualificação de atores locais atendidos e do empresariado rural;

- buscar o desenvolvimento da gestão ambiental na Empresa, procurando elaborar e implantar seus projetos de acordo com as normas e padrões internacionais de qualidade (ISO 14000);
- elaborar, em parceria com outros órgãos federais e estaduais, o zoneamento ecológico-econômico nas áreas prioritárias para fins de ordenamento territorial;
- cooperar na promoção do desenvolvimento dos setores de equipamentos e serviços para a conservação do meio ambiente;
- manter em sua organização, dotação orçamentária, recursos técnicos e organizacionais voltados para as ações ambientais e ao atendimento dos dispositivos legais em todas as fases de estudos, projetos, implantação e operação de seus empreendimentos;
- cooperar na geração de oportunidade de investimento a partir da biodiversidade, ecoturismo, energia limpa, recomposição e manejo sustentável de florestas;
- cooperar na promoção de iniciativas que permitam enfrentar os desafios ambientais das aglomerações urbanas: poluição das águas, sonora, do ar e lixo;
- estimular o manejo integrado das bacias hidrográficas, com ênfase na proteção de mananciais, na regularidade do abastecimento das populações e na qualidade das águas;
- buscar a cooperação “público/privado”, e “regional/internacionais” voltadas para conhecimentos e disseminação de modelos de gestão e tecnologias produtivas sustentáveis;
- adotar os processos tecnológicos que visem estimular as alternativas de produção redutoras de desperdícios, geradoras de produtos com ciclo de vida mais longo e de menor impacto sobre o meio ambiente; e
- adotar, na elaboração, dos projetos, tecnologias voltadas para o manejo adequado dos recursos florestais, hídricos, minerais e pesqueiros.

3.5 – A Participação Social Através dos Comitês de Bacias na Gestão das Águas

3.5.1- Novos movimentos sociais e a sociedade civil

Ao longo dos anos 90, números países da América Latina e Caribe, incluindo o Brasil, viveram um início de um novo ciclo de protestos sociais que, em

questionamentos das políticas neoliberais imperantes, foi protagonizado em grande medida por movimentos sociais e populares distintos daqueles que haviam ocupado a cena da contestação social em décadas passadas (Seoane e Taddei 2005)

O caráter mais ou menos democrático do sistema político existente em um país fará com que sua população se transforme ou não em povo, ou seja, no conjunto de cidadãos com direitos políticos efetivos e teoricamente iguais. Nesses termos, o povo pode ser considerado não como o objeto sobre o qual o Estado exerce seu poder, mas como um de seus elementos constitutivos. No capitalismo contemporâneo, bem como em qualquer outro sistema de classes, o poder político deriva da sociedade civil. Na sociedade civil, o povo constituído pelos cidadãos se organiza, formal e informalmente, das formas mais variadas: como classes sociais, frações de classes, grupos de interesse, associações. Desta forma, pode-se afirmar que a sociedade civil é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos. (Pereira 1995)

Outra forma de definir sociedade civil seria dizer que é a sociedade organizada pelo mercado. Ou que a sociedade civil é o próprio mercado. Este tipo de definição é interessante, mas leva a confusões. Na verdade, a sociedade civil incorpora a vida familiar, que é regulada pelo Estado por meio do direito civil, e pela vida produtiva ou econômica, que é regulada pelos mercados e pelo Estado. Conforme ensina Bobbio (1984, 33), *“negativamente, por sociedade civil entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado.”* A sociedade civil engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado, mas que exercem algum tipo de influência sobre ele. De acordo com a tradição marxista, há uma correspondência entre a sociedade civil e a estrutura econômica da sociedade. A classe econômica dominante dispõe de um poder maior na sociedade civil. Isto é normalmente verdade, mas a sociedade civil precisa ser claramente diferenciada do Estado e do povo. A sociedade civil é constituída pelo povo, mas enquanto o povo é o conjunto de cidadãos iguais perante a lei, o poder político que cada indivíduo possui na sociedade civil é extremamente variável. A sociedade civil exerce o seu poder sobre o Estado. Nas democracias modernas o poder do Estado deriva, teoricamente, do povo, mas isto só é verdadeiro quando a própria sociedade civil é democrática, ou seja, quando ela está crescentemente identificada com o povo. (Pereira 1995, 85-104)

Segundo Iris M. Young, Nos últimos 20 anos há proliferado cujo estilo e cujas demandas excedem as petições de direitos e de bem estar: Ecologismo, Pacifismo, movimentos de resistência nacional, reivindicação cultural, feminismo, e liberação homossexual. Significativamente a finalidade de muitos destes movimentos e politizar o social, converter muitos hábitos da interação social cotidiana e a cultura em objeto de reflexão e discussão. Algumas teorias políticas recentes conceitualizam os estilos e as implicações políticas destes “*novos movimentos sociais*” (Melucci 1989, 1986 Mooers e Sears 1992; Young 2001).

Esses movimentos são denominados “*novos*” pelas seguintes razões: Por um lado as questões reclamadas não são, em geral, incluídas no rol dos direitos básicos dos cidadãos e em uma aplicação dos direitos econômicos.

São questões mais especificamente sociais: respeito à diferença cultural e a autodeterminação em este âmbito, responsabilidade e pluralismo no estilo de vida cotidiana, reflexão sobre o poder e interação social, participação nas decisões dentro de instituições sociais e econômicas, ainda que seja nas instituições políticas.

Por outro lado, a forma de organização desses movimentos não é uma réplica dos movimentos de massas dos próprios partidos políticos ou sindicatos, no qual uma burocracia unificada busca o poder através da mobilização de recursos. Em vez disso, os novos movimentos sociais tendem a ser configurado como redes de grupos locais, cada um com seu próprio estilo e princípios, mas atuando em conjunto, em massa, em algumas ações de protesto. Certas teorias políticas contem uma análise sistemática dos princípios da política de regulação que inspiram alguns desses movimentos. O ambientalismo, por exemplo, oferece alimento para o pensamento sobre questões políticas básicas sobre o valor, a racionalidade, participação social e democrática (Sagoff 1988; Goodin 1992; Dryzek 1987; Young 2001).

Teorias recentes sobre o papel do governo e da burocracia nas sociedades industriais avançadas ajudam a contextualizar a interpretação dos novos movimentos sociais. Segundo Foucault (1979) a normalização produzida pelos serviços sociais e humanos são o resultado da aplicação burocrática de um poder social disciplinário que cria a sua própria resistência. Em um pouco diferente, Claus Offe (1984) introduziu o moderno *welfare state* na chave dos processos de controle social politizado e gastos públicos. O Estado se tornou uma arena em que os funcionários exercem suas atividades reais por trás de portas fechadas e especialistas em gestão de políticas setoriais com

conhecimentos técnicos que têm pouco espaço para fins regulamentares. Os movimentos sociais politizam partes desta atividade desde fora das instituições estatais.

Em, seu conceito da “*colonização do mundo vital*”, Jürgen Habermas (1987) aporta um contexto teórico para conceitualizar o significado dos novos movimentos sociais. O estado e as instituições têm desenvolvido sua própria racionalidade técnica, na qual finalmente se tem “*desacoplado*” do contexto vital cotidiano da interação cultural significativa. A continuação estes imperativos estatais e institucionais reage sob o âmbito da vida cotidiana construindo-o ou distorcendo-o. Cabe interpretar muitos novos movimentos sócios como uma relação ante esta colonização, como intento de abrir espaços novos nas oposições coletivas sobre fins estéticos e normativos, e de limitar a influência dos imperativos sistemáticos do poder e da ganância.

É certo que a atividade estatal esta muito tecnicizada, as instituições estatais não podem funcionar em lugar da política deliberativa nas sociedades capitalistas avançadas. Por ele, a política no sentido de gente que se reúne para discutir seus problemas coletivos, plantea demandas cruciais sobre a ação e atua em comum para mudar suas circunstâncias – se produz mais nas esferas da crítica pública, fora do estado e orientada as suas ações. Segundo ele, os cientistas políticos interessados na política participativa e nos discursos normativos críticos na sociedade de fins do século XX (Calhoun 1991) vêm prestando uma atenção renovada à principal obra de Habermas dos anos 60, *The Structural Transformation of the Public Sphere* (1962).

Em sintonia com estas teses emerge um conceito de sociedade civil como um *logos* da política livre e deliberativa. Nos anos 80, os movimentos de oposição da Europa do leste utilizaram o conceito de sociedade civil e este uso há influenciado em algumas inovações teóricas que vimos citando. Sua incidência e também perceptível nos movimentos de oposição do sul da África e América latina.

Considerando a participação um processo de luta pela liberdade, pela reivindicação de direitos e pela inclusão social, autores como Carvalho (1998) e Gohn (2001) indicam que as raízes da participação brasileira encontram-se em períodos mais remotos, desde o Brasil colônia até os dias atuais. Este processo de construção das relações sociais e de sua cultura política ocorrida ao longo da história política brasileira deixou como herança valores condicionante da relação Estado-sociedade, como destaca (Gohn 2001, 53):

“[...] o clientelismo; o paternalismo; o método de resolução de negócios públicos por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares; a descrença na eficácia das leis, porque, usualmente, elas só são aplicadas aos pobres e fracos como mecanismo punitivo; a mania nacional de uso da “Lei de Gerson”, de só levar vantagem, gerando processos como a naturalização da corrupção como mais uma forma de levar vantagem; o machismo predominante nos países de cultura luso-espanhola; e a valorização das estruturas corporativas, nos aspectos de vícios e privilégios que elas carregam etc.” (Gohn 2001, 53)

Segundo Veiga (2007) onde ele aborda comentários de Gohn (2001) e Carvalho (1998) na qual a segunda a autora, destaca que a diferenciação entre a participação conquistada e a participação como oferta estatal, a participação na história recente do país pode ser dividida, a título de síntese nos períodos a seguir:

Processo de construção das relações sociais no Brasil de 1930 até hoje

Período	Descrição do evento
A - Participação cooptada (anos 1930 – 1964):	Período marcado por regime autoritarista (Estado Novo de 1937-45), com a cooptação dos movimentos sociais segundo as características do populismo que se estabeleceu no país a partir da revolução de 1930, paternalista, tutelista e clientelista de massas.
B-Participação de resistência (anos 1960)	Início do período de ditadura militar, com a revogação de direitos políticos e constitucionais, a dissolução dos partidos e intervenção nas instituições de organização social, e ao mesmo tempo a resistência de movimentos sociais e grupos de luta armada.
C- Participação comunitária (1970 – 1980):	Ainda sob regime autoritário, a participação sob controle estatal ocorre no seu sentido comunitário, entretanto de cima para baixo, buscando envolver as populações locais em projetos de desenvolvimento com ações e objetivos predefinidos. Ao mesmo tempo surgem atores com identidades e formas de organização diferentes dos sindicatos e partidos a partir de novas demandas sociais com as mudanças econômicas e políticas.
D- Participação popular (1980 – 1990):	Com o início da abertura democrática, emergem múltiplos atores da sociedade civil com reivindicações que se tornam coligadas frente um adversário comum – o regime autoritário. A participação centrava-se na luta dos atores sociais de setores populares na busca pela democratização da sociedade, pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos. O final do período é marcado por mobilizações e protestos, cuja concepção estratégica é a tomada dos aparelhos do Estado e sua democratização por meio da conquista de canais de participação da população na gestão pública. O processo de participação popular na Constituição de 1988 e a inclusão de mecanismos que garantem a participação nas decisões instituem-na como um direito constitucional.
E- Participação cidadã (a partir dos anos 1990):	a participação passa por um processo de transição da coalizão de forças sociais contra o regime autoritarista, para a diversidade e complexidade dos interesses dos diferentes atores sociais, que agora competem por acesso e espaço nos canais de participação promovidos principalmente pelas políticas públicas governamentais, buscando resistir à manipulação e ao alto custo social não contabilizado pelas políticas participativas, e recriá-los de forma a alcançar a satisfação de suas demandas e o fortalecimento democrático. Nessa chamada “luta institucional”, abre-se espaço para um esvaziamento das relações entre as lideranças e suas bases.

QUADRO 08- Processo de construção das relações sociais no Brasil de 1930 - 2010

Fonte: Adaptação feita pelo próprio autor a partir de Veiga (2007).

Segundo Carvalho (1998) Apud Veiga (2007) essa transição na história recente do Brasil, foi uma demanda dos atores sociais para uma participação por oferta estatal, institucionalizada em políticas públicas e programas governamentais. Devemos ressaltar que estão associados a diferentes fatores, estes vão desde a cultura política construída com base nos períodos históricos autoritários; por limites impostos por grupos de poder, pela burocracia e a tecnocracia; tentativa de reforma do estado que mais se referem à desconcentração do que propriamente a descentralização, a emergência dos conflitos de interesse entre os diferentes atores sociais que abordam a coalizão frente a um antigo adversário comum nos anos oitenta; multiplicação dos espaços de participação da gestão pública local gerando uma oferta maior que a demanda e por outro lado, disputa pela representação nos espaços formais deliberativos.

O Atual cenário político brasileiro é marcado por uma série de ações e programas que envolvem a participação da sociedade em diferentes níveis e formatos. Esta participação não pode, contudo, ser entendida sem uma avaliação histórica de como foi construída, tanto em termos de significado como em termos operacionais em nossa sociedade.

A nossa história recente ainda guarda marcas de regimes autoritários a ditadura militar de 1964 a 1985 – que se seguiu a períodos de governos populistas.

“[...] ao mesmo tempo em que a descentralização reduz a presença do Estado, permite que as decisões locais sejam concentradas nas elites que detêm o poder. Algumas formas de intervenção encontram, em nível local, comportamentos e atitudes ainda enraizadas no paternalismo, populismo, clientelismo e coronelismo. A passagem de um modelo vertical (sociedade-Estado) para um modelo de autogestão sociedade-sociedade) sustenta-se na participação política dos cidadãos, na transformação da “cidadania oficial” em “cidadania real”. Trata-se, pois, da passagem de uma cidadania “decretada” para uma cidadania “conquistada.” (Sayago, 2007, 9-21).

3.5.2 – Porque os comitês de bacias foram criados?

De uma forma geral para responder esta pergunta teríamos que voltar ao cap. xx, no entanto, para responder de forma específica sobre “comitês de bacia” foram analisado alguns movimentos desta natureza que trata do assunto em algumas bacias hidrográficas no Brasil.

A iniciativa de criação de comitês de bacia pode partir de diversos tipos de atores, atuando sozinhos ou em articulação com outros segmentos (Abers e Jorge 2005). Na maioria dos casos, uma das principais motivações para a criação desses comitês foi a vontade do governo estadual de se adequar às novas leis de recursos hídricos. A motivação financeira parece menos importante. Embora os organismos de cooperação internacional, como o BID e o Banco Mundial, tenham promovido a criação de comitês”(Abers e Jorge 2005, 12)

E como veremos a seguir, embora têm financiado vários dos organismos estudados – em apenas um caso o pesquisador associou a criação do comitê com o objetivo principal de atender as exigências de um órgão desse tipo. Da mesma forma, embora órgãos governamentais, especialmente a Agência Nacional de Água-ANA, têm colocado a existência de comitês como requisito para o recebimento de apoio financeiro, apenas em um caso esta possibilidade foi considerada pelo pesquisador como um dos motivos principais de criação do comitê.

Em 2011, o governo federal lançou um programa intitulado “Água para todos”, que esta sendo operado pelo Ministério da Integração Nacional, através da Codevasf. Este programa para sua implementação exige a criação de comitês em cada município. Um dos principais objetivos destes comitês é respaldar a ação governamental na sua atuação junto às populações locais. [Grifo nosso]

Uma primeira questão que os estudos examinaram se refere às razões pelas quais os comitês estão sendo criados. Para investigar essa questão, pesquisadores do Projeto “*Marca d’Água*”¹⁴ que investigam as principais motivações para a criação do organismo que estavam pesquisando. As opções de resposta incluíram uma série de problemas ambientais e hídricos, a intenção dos governos estaduais de se adequar a leis e a necessidade de criar comitês para conseguir financiamentos ou se adequar a contratos com agências internacionais. Como demonstra a Tabela 01, na grande maioria dos casos, a criação de comitês está associada à intenção de resolver problemas concretos na bacia, como o agravamento de problemas ambientais, conflitos entre usos da água ou a ocorrência de algum evento crítico.

¹⁴ O Marca D’Água consiste em um conjunto articulado de iniciativas voltadas para a produção e disseminação de informações sobre a gestão de águas no Brasil. Os conhecimentos daí decorrentes são destinados aos organismos de bacia e entidades interessadas.

Principais motivações para a criação do comitê	Número de Comitês
Evento crítico (inundação, vazamento acidental de óleo, seca acentuada, etc).	2
Agravamento das condições ambientais da bacia (comprometimento gradativo da qualidade ou escassez de água, etc).	8
Conflito pelo uso da água	9
Atendimento a lei estadual ou federal	10
Possibilidade de acesso a recursos financeiros	1
Exigência ou recomendação relacionada à concessão de empréstimo internacional	1
Total	16

Tabela 01. Motivações de Criação dos Comitês .

Fonte: *Projeto Marca d'Água* Apud Abers e Jorge (2005)

A constatação de que entidades da sociedade civil tomaram a iniciativa de criar comitês em apenas 6 dos casos surpreende, tendo em vista que em *10 bacias* os pesquisadores detectaram a existência de um movimento social ligado *a recursos hídricos* ou a *meio ambiente* anterior à formação do comitê. Ou seja, *em 4 das bacias estudadas*, tais movimentos existiram, “*mas não foram responsáveis pela criação dos comitês*”, embora quase sempre participassem dos mesmos depois de implantados.

Para Abers e Jorge (2005) Seria interessante pesquisar mais profundamente porque movimentos que lutam contra problemas “*relacionados à água*” e ao “*meio ambiente*” nem sempre se envolvem em processos de criação de comitês. “*Seria resultado de falta de conhecimento da iniciativa*”? “*De uma percepção de que um comitê não solucionaria os problemas*”? “*De conflitos ou da falta de alianças políticas com grupos envolvidos na iniciativa*”? “*Ou existiriam outras razões para o não envolvimento de movimentos sociais no momento de criação de um comitê*”?

CAPITULO IV - FUNDAMENTOS SÓCIOPOLÍTICOS DAS ÁGUAS EM ESPANHA

A constituição espanhola de 1978 (art. 45) foi uma das primeiras do mundo em refletir a preocupação social pela tutela do meio ambiente. Seguiu-se para ele o modelo da constituição portuguesa de 1976 (artigo 66), que foi empregado pelas associações ambientalistas nas pressões que exerceram sobre os constituintes espanhóis (Ramón 2006, 99-110).

De acordo com a metodologia deste trabalho, o estudo de caso na Espanha refere-se a uma necessária análise de como seu deu o processo de institucionalização de espaços de participação em políticas de águas na experiência que tem sido considerada como um referencial ao processo de implementação do setor no Brasil.

A Espanha tem uma grande experiência na gestão da água que vem desenvolvendo seguindo os princípios da unidade bacia e da gestão integrada. Esta experiência e além do mais, é pioneira no mundo, como a criação das Confederações Hidrográficas no ano de 1926. A nova diretiva europeia da água de 2000 consolida e reafirma o modelo espanhol¹⁵.

Tradicionalmente - e pelas razões que apontaremos em outros momentos - a política hidráulica se ha expressado mediante planos de obras, em uma associação tão estreita que ambos os conceitos tem chegado a parecer equivalentes. O próprio término hidráulico alude a armazenamentos e conduções pelos quais circulam fluidos, e transmite uma visão mecanicista, física, do problema.

De acordo com o Livro Branco de Águas¹⁶, em efeito, a expressão política hidráulica se acunha entre os espanhóis finais do século passado quando o país era majoritariamente agrário e estava imerso em uma forte crise política, econômica e social. Como já se apontou, o acento se põe na intervenção direta do Estado na construção de represas e canais com objeto de por na irrigação a maior quantidade

¹⁵ Revista de obras públicas: Órgão Profissional dos Engenheiros de Caminhos, Canais e Portos. ISSN 0034-8619, Nº 3507, 2010, p. 7-20

¹⁶ Livro Branco de Águas: Documento elaborado pelo governo espanhol no ano de 2000, como o objetivo fazer uma recopilación dos dados básicos de água em Espanha. Outro objetivo deste Livro é de fundar as bases para, uma vez descrita a situação atual, estimar a evolução previsível e o estabelecimento de opções e prioridades para o uso da água.

possível de superfície agrícola, após constatar a impossibilidade prática de que as empresas particulares e os próprios agricultores puderam levar a cabo estas grandes realizações, ainda com ajudas indiretas por parte do Estado. Se produz, pois, uma quase total vinculação entre o conceito de política hidráulica e a execução de obras hidráulicas (represas e canais) para desenvolver as irrigações, e essa vinculação, explicável e desejável naquele momento histórico, se tem mantido ao longo do tempo, ofuscando a importância do resto de ações que poderiam ser incluídas dentro deste conceito, e considerando acessoriamente o estudo dos efeitos econômicos ou ambientais das diversas atuações, e o resto de possíveis instrumentos de atuação em matéria de águas. Em definitivo, caberia afirmar que esta ideia tradicional da política hidráulica tem suposto uma simplificação do término, por enquanto tradicionalmente se há centrado em um objetivo preponderante e quase exclusivo (máxima ampliação da área irrigada), cujo serviço se coloca quase como um único instrumento (execução de infraestruturas hidráulicas). Assim, a política hidráulica se ha identificado, basicamente, com a planificação e execução de obras hidráulicas, minimizando em geral os aspectos de gestão dos recursos hídricos, no sentido que se acaba de expor. Esta ideia geral leva, desde logo, alguma simplificação e apresenta importantes exceções basicamente limitadas aos territórios mais áridos donde, como consequência de sua maior escassez, os mecanismos organizativos e institucionais se têm desenvolvido muito mais tem jogado, histórica e sociologicamente, um papel decisivo.

Examinando as questões relacionadas com a água como objeto de regulação jurídica, como bem econômico produtivo, e como recurso natural, procede apontar agora outra de suas importantes facetas que, em ocasiões, diminui e dominam as outras chegando até a anula-las, e sua consideração como objeto emocional e político-social. Sem entrar no apaixonante terreno das considerações antropológicas, que fazem da água - como o fogo ou a noite - um elemento mítico primário e ancestral, no centro íntimo da consciência e o coração humano, seu papel como articulador social havia sido objeto, desde muitas décadas, de numerosas investigações histórico-econômicas e sociológicas do maior interesse. Estas investigações mostram com clareza um resultado concluinte e que deve reter-se, é que a água tem sido sempre controlada pela riqueza e pelo poder, e tem jogado um papel politicamente essencial naqueles territórios onde era mais escasso.

4.1. A Água Como Ativo Social

Uma opinião frequentemente compartilhada, especialmente nas regiões onde historicamente ha existido escassez de recursos, e a de que a água e um recurso especial. Como elemento essencial para a qualidade de vida e para assegurar o futuro, os habitantes destas regiões sempre hão percebido que a água tem um valor que significa mais que o mero beneficio da atividade agrícola, um valor que se vincula ao estilo de vida, as tradições, ao sentimento como coletividade articulada por profundos valores simbólicos, culturais e emocionais compartilhados, o que chamamos o valor comunitário, o valor social da água.

Qual e o verdadeiro significado deste valor, e como se relaciona com a economia vem sendo objeto de uma intensa polêmica desde há muitos anos, a que, por seu interesse, nos referiremos nos capítulos seguintes.

4.2 - A Polêmica Sobre o Valor Social da Água

Como foi dito, a polêmica sobre o significado e a verdadeira dimensão do valor social da água vem produzindo desde há muitas décadas, sem que pareça ainda que houver se chegado a um acordo entre as duas grandes doutrinas representativas das duas distintas percepções do problema.

Assim, desde algumas posições econômicas convencionais, das que se pode considerasse um paradigma o clássico artigo de Kelso (1967), citado no Livro Branco de Águas¹⁷, se ha argumentado que a água e um fator de produção cujo principal problema não e a escassez se não a ineficácia das políticas e instituições afetam, e existe uma síndrome de que a *água e diferente*, equivocadamente, leva a tratara-la de forma distinta ao resto dos recursos naturais. Esta síndrome atribui à água uma serie de propriedades míticas, falsas, e faz que se hajam desenvolvidos políticas e instituições que vão perdendo o contato com a realidade econômica.

¹⁷ Livro Branco de Agua, Op. Cit., p. 552

Em contraposição a esta tese, outra linha de pensamento, que poderia representar-se pelo ambiente clássico no artigo de Brown e Ingram (1987)¹⁸, postula que a água possui, em alguns territórios, um valor social e comunitário não reduzível estritamente a seu valor econômico, e que sem prejuízo da sempre necessária racionalidade econômica, esta no esgota por si mesma todas as dimensões do problema. Como se tem dito, ambas as posições hão sido, e seguem sendo, fonte de acaloradas discussões na literatura acadêmica norte-americana que se ha ocupado da análise socioeconômica e política da água, enquanto que só colateralmente, e de forma ocasional, como um eco daquela, ha gerado uma discussão paralela nos âmbitos do pensamento espanhol interessados pelas questões similares.

No entanto, e muito curiosamente, a discussão acadêmica norte-americana parece centrar os dois pontos de vista em dois modelos paradigmáticos que podem associar-se à anglo-saxônica (que representaria a orientação economicista), e ao *hispano e indígena* (que representaria a orientação social e comunitária). Assim, a recém colônia espanhola nos territórios semiáridos do sudoeste estadunidense (séculos XVI ao XIX) supôs o estabelecimento de um sistema de direitos sobre a água pelo que se serviam concessões de terras mediante documentos emitidos pela autoridade do Rei, e como complemento do uso da terra ia associado ao direito a um uso razoável da água. Na pratica havia poucos conflitos por este uso da água, e se resolviam por tribunais e funcionários sobre a base dos títulos de propriedade, mas considerando também o uso anterior, a necessidade, os direitos de terceiros, as prioridades públicas, as preferências municipais, e as ideias de equidade e bem comum. Assim, os direitos formais de propriedade não eram basicamente divergentes das necessidades e expectativas do povo. Uma interessante análise desta instituição hidráulica de herança hispânica (Rivera 1998).

Voltando ao território espanhol, e como se pôs de manifesto ao expor o marco fisiógrafo espanhol, o país constitui verdadeiramente uma síntese de diversidades e uma antologia de situações distintas e de vivos contrastes. Neste contexto que agora nos ocupa, poderia sugerisse que a aludida dualidade de concepções representadas pelo anglo-saxônico/hispano teria aqui certo paralelismo na dualidade castelhana/árabe, indicativa no básico de distintas situações de disponibilidade de recursos e,

¹⁸ Libro Branco de Agua, Op. Cit., p. 552

consequentemente, das duas diferentes concepções jurídicas medievais que, como se viu ao estudar os antecedentes históricos normativos, imperarão na Espanha durante séculos.

Uma clássica contribuição a estas análises e aportada por Mass e Anderson (1978), em seu excelente estudo de seis comunidades de irrigantes nos Estados Unidos e Espanha (as hortas de Valencia, Murcia e Alicante), de onde se extraem sugestivas conclusões que comentaremos mais a frente. E curioso constatar como enquanto na Espanha se invoca muitas vezes o modelo norte-americano (especificamente o californiano) como paradigma do rigor científico e a correta gestão da água, desde aquele mundo se volta a olhar a velha herança hispana e as antigas instituições e organizações hidráulicas espanholas. Instituições e organizações tão próximas como – muito espanholadamente – ignoradas pelo trivial propagandismo de uma falsa, mal entendida modernidade.

4.3. O Valor Simbólico e Emocional da Água

Qualquer um que tenha a oportunidade de viver os problemas da água em zonas semiáridas, de escassez endêmica e de forte demanda, sabe que o reparto das vazões e a prática de sua captação e distribuição estão impregnados de valores emocionais, passionais, que transcendem em muitas vezes seu valor econômico- produtivo imediato. Acaso como um atavismo da pobreza e fome do passado, em que em boa parte do território espanhol o acesso a água era à saída da miséria e a garantia de acesso aos alimentos, este sentimento há perdurado até nossos dias nas zonas tradicionais de irrigação, e ditos populares como a “... *água embebeda mais que o vinho ou a água é o sangue da terra...*” mostraram muito expressivamente. Ignorar este profundo sentimento ha sido com frequência uma das causas principais da conflitividade hidráulica.

4.4. Valor Comunitário e Justiça

A justiça é como a mesma água, básica para a ordenação social. Por ele, as comunidades sempre estarão preocupadas pela justiça na distribuição da água. De tal modo e assim que, na tradição da ordenação hispana, critérios objetivos - como O título de propriedade ou a ocupação - eram moderados por motivos subjetivos relacionados com a justiça, e os interesses da comunidade pesavam mais que os direitos do indivíduo.

Um excelente exemplo disso é o disposto pelas ordenanças de irrigação de Valencia que estabelecem o generoso principiam de que todos os agricultores têm a obrigação de ajudar a quem tem maiores necessidades. Expressão de mecanismos de justiça distributiva e resolução de conflitos são os tradicionais jurados consuetudinários de comunidades de irrigantes que, no próprio seio da comunidade, e sem o concurso de árbitros externos, dirimiam com equidade e eficácia os problemas derivados da distribuição da água.

4.5. Valor Comunitário e Gratuidade da Água

Entre as consequências os aspectos ligados ao valor comunitário do recurso se encontram o convencimento social, amplamente estendido, da gratuidade da água. Acaso como consequência da aplicação histórica do ordenamento jurídico espanhol, quiçás devido a esse caráter que tem de recurso indispensável para a vida, o certo esta percepção está profundamente arraigada, e se considera socialmente a água é e deve seguir sendo no futuro um bem gratuito, carente de preço, entendido este não em termos do custo necessário para sua produção (está reconhecido), se não em termos do valor, tanto bem escasso e por tanto, econômico, teria de ser incluso no caso, por exemplo, se utilizaram vazões fluentes.

Provavelmente esta imagem de gratuidade está muito ligada à noção de bem de uso livre, de ausência de propriedade, que teve em origem, e ao feito de que posteriormente o Estado, quando adquiriu a titularidade sobre o mesmo, também o segue considerando sob estas mesmas premissas. Inclusive se ha ocupado de proporcionar gratuitamente serviços básicos (fontes públicas, etc.) e até tempos muito

eficientes vazões de muito maior envergadura, correndo a seu cargo com os custos de produção.

No entanto ha que dizer que a Constituição Espanhola não contém em nenhum de seus artigos fundamento algum que permita estabelecer sem gênero de duvidas tal gratuidade. Tampouco e possível encontrar em dita norma nenhuma disposição que se oponha a introdução de um preço para a utilização privativa das águas continentais, e este e um referente de primeira magnitude que não pode desprezar quando se trata de definir o horizonte da nova política hidráulica.

Como conclusão de todo o exposto poderia afirmar que, independentemente de acertar ou errar ao manter estes princípios de tão profunda raiz nos costumes e na cultura dos povos, qualquer inovação substancial neste campo deve, além de vir da mão de uma sólida argumentação baseada na racionalidade, ser incorporada *de uma maneira prudente e gradual*. Assim, e conforme o indicado no parágrafo sobre as experiências e problemas do vigente regime econômico-financeiro, parece conveniente que, sem prejuízo de possíveis melhoras e modificações pontuais, estas possíveis grandes reformas estruturais que se deixam para o futuro, procurando avançar em uma equitativa e rigorosa aplicação do sistema atualmente vigente.

4.6. O Sentido Territorial e as Expectativas de Prosperidade

Um aspecto básico de valor social da água é que se refere às expectativas comunitárias de prosperidade, ou, equivalentemente, a consciência territorial - poderíamos dizer *tribal*- de sua posição e desfrute coletivo para gerações do futuro. Tais problemas de apropriação e territorialidade dos recursos hídricos, de tensão entre as zonas de produção e as zonas de consumo, não são, desde sempre, uma das fontes principais dos conflitos hidráulicos.

O assunto tem sido amplamente estudado em Espanha nos diversos territórios e sob distintas perspectivas. Algumas das muitas numerosas referências existentes são, por exemplo, as de Pérez Picazo e Lemeunier [1985]; Romero e Giménez [1994]; del

Moral Ituarte [1994]; Mairal et al. [1997]; Moreno [1997]; Mateu e Calatayud [1997]; etc.

E um fato, que a água, tanto superficial como subterrânea, possui uma estreita vinculação com a terra, mesmo quando escorria por ela, ou quando se encontrava armazenada. A ruptura desta vinculação tem sido origem de numerosos conflitos. Os direitos dos ribeirinhos (recorda-se a origem fluvial da palavra *rivais*), existentes em alguns países ou, em um plano muito mais limitado, os direitos particulares de aproveitamento da legislação espanhola outorga aos proprietários das áreas, supõem um reconhecimento de tal vinculação. Baste citar como exemplos o caso das águas pluviais que escorrem por elas, e as águas estancadas, dentro de seus leitos, ou o caso dos mananciais e águas subterrâneas quando o volume total não supera certas vazões.

Inclusive nos frequentes casos em que se dava uma total separação da água e da terra também se dava esta sutil vinculação, pois a zona de aplicação dos recursos não era qualquer, indiscriminada, mas que se encontrava incrustada nos âmbitos locais ou comarcais em que operavam os intercâmbios e comércio.

Esta sensação de certo “*domínio*” sobre os recursos naturais que configuravam o próprio território ha ido evolucionando com o passar do tempo. A partir de uma concepção inicial basicamente localista de dita vinculação, se ha ido ampliando seu âmbito espacial à medida que se assentava a consciência do uso que dos habitantes das partes de baixo dos rios fazem das águas excedentes nas partes superiores, e se ia consolidando a estruturação político-administrativa do território e sua percepção popular a escalas cada vez maiores.

Assim, segundo o Ministério de Agricultura, Alimentação e Meio ambiente-MAPA, através da revista Espanhola de Estudos Agra social e Pesqueira (1991, 279-283), relata o conflito do ano de 1567 entre os Molineiros de Aguilar da Fronteira e os plantadores de hortaliças de Monturque, devido ao consumo exagerado de água para irrigação das hortas, não permitiam que funcionassem os moinhos farinheiros situados a jusante por falta de água para movê-los. Vale destacar o recente contencioso dos produtores hidroelétricos do rio Júcar contra os irrigantes da Mancha. Separados há mais de quatro séculos, ambos arquetípicos de conflitos são virtualmente idênticos, ainda que sua escala espacial seja, obviamente, bem distinta.

Desde épocas muito remotas ha sido frequente o transporte artificial da água dos rios ou mananciais para seu uso, bem em abastecimento de populações, bem em

irrigações. As vazões transportadas e as distancias e desníveis superados venham crescendo conforme melhorava o nível técnico da sociedade, de modo que progressivamente iam-se estendendo aos territórios susceptíveis de receber água de zonas longíquas de seus cursos naturais. O desenvolvimento das rodas d'água de elevação e dos dispositivos de bombeamento ha sido crucial neste sentido.

Este uso compartilhado das águas de um mesmo rio e em sentido mais geral das águas de uma mesma bacia vertente vai pouco a pouco ajudando a forjar e a fazer aceitar o conceito de bacia hidrográfica como unidade de exploração. Hoje em dia, a nada surpreende que a água seja utilizada em lugares muito longe de seu lugar de procedência - e o mais comum - e que a conexão se produza sem que unicamente se aproveite o caráter fluente da água por razão da gravidade.

Estas atuações, enquanto que supõem desviar artificialmente as águas desde uns territórios a outros, tem sido com frequência motivo de conflitos entre os habitantes dos lugares de onde se tomava a água e os habitantes que as recebiam, e elo ainda que estivessem ou não na mesma sub-bacia hidrográfica. Uma situação diferente surge quando se planteia a transferência de água entre grandes bacias distintas, não porque os interesses contrários, os impactos ambientais, os problemas técnicos a resolver sejam muito distintos, se não porque a eliminação de uma barreira física culturalmente assumida desperta uma oposição que tem um forte caráter emocional, simbólico, e unido ao sentimento de coletividade sociopolítica. Assim, e principalmente a possibilidade de realizar transposições de água entre bacias distintas o que ha posto sobre o tapete a grande discussão dos desequilíbrios territoriais em relação com a disponibilidade e utilização da água. Neste ponto deve sinalizar se que, o plano econômico e territorial, as considerações caberiam efetuar neste caso não diferem conceitualmente daquelas que surgem quando se trata de selecionar opções que enfrentam aos habitantes das partes altas de uma bacia com os das partes baixas, usuários todos os elos dos recursos de umas mesmas correntes fluviais. Socialmente e culturalmente, no entanto, a realidade e mais complexa e nos mostra que existem barreiras difíceis de transpor que não podem ser deixadas de lado.

A importância do debate sociopolítico obriga a tomar em consideração, além dos efeitos econômicos que as transferências de água entre bacias poderiam produzir, a própria noção de equidade, a obrigação moral e constitucional dos poderes públicos de

propiciar um equilíbrio entre as regiões. A descrição deste panorama se completa quando se tem em conta as implicações que se derivam da organização territorial do estado nascida da Constituição de 1978 e das competências das CCAA em matéria de ordenação e gestão, tanto da atividade econômica como dos recursos naturais e o meio ambiente, no âmbito de seu território.

A legítima capacidade sociopolítica destes entes territoriais para fazer valer seus interesses, quando se trata de transferir recursos hidráulicos que passam por seu espaço administrativo a outro distinto, está fora de toda dúvida. Além de outras considerações econômicas, se trataria do próprio valor de existência do recurso. Entre as opções que cabe considerar está a possibilidade de admitir compensações territoriais pelas transferências de recursos hídricos. Trata-se de um assunto de grande importância, não regulado juridicamente, e que deve analisar-se no contexto das condições e regimes econômico das transferências de água, que serão questionadas mais a frente.

4.7- A Natureza da Solidariedade Hidráulica.

Com frequência se ha invocado o princípio da *solidariedade* para retirar recursos hídricos de umas zonas, presumivelmente abundantes, em favor de outras, presumivelmente desfavorecidas. As realidades que, sem entrar em outras considerações, e que pese a sua proclamação constitucional, a solidariedade e um valor de natureza individual, não coletivo, e que quando se expressa coletivamente não é se não a agregação de valores individualizados e pessoais. Não é exigível a um território que seja solidário com outro, é desejável que seus cidadãos o sejam, pois é assim, o tom moral da sociedade que permitirá questionar os problemas redistributivos - e em geral quaisquer outros - de forma responsável, madura e construtiva.

Sendo claro que estas são as genéricas condições sociais desejáveis, ao ensino da história e ao respeito bem ilustrativo: em territórios de escassez jamais foi à solidariedade um motor das águas. Antes bem, a história hidráulica destes territórios não é se não a de uma permanente confrontação pelo domínio do recurso, pelo poder e a influência que este proporcionava. As associações, os grupos, os agentes que, como se

tem comentado, mostraram de forma explícita os valores sociais e comunitários da água, e fizeram desta um elemento de equidade e de coesão social, sempre foram a pequena escala das comunidades tradicionais, dos plantadores de hortas de quase toda região.

Como comparar esta situação com a dimensão dos atuais aproveitamentos hídricos, em que possam dar se grandes explorações muito longe mais ou menos cem quilômetros da origem de seus recursos, com efeito, que ultrapassam fronteiras internacionais, e com os transportes massivos que a moderna tecnologia de transporte e distribuição da água seja possível?

Como já se ha sugerido, indagar sobre mecanismos de compensação Inter territorial poderia ser, pelo momento, a mais eficaz via para superar – suposto que ela seja possível - os problemas de escala apresentados e para reconduzir a discussão da justiça hidráulica a um lugar onde possam ser formulados acordos equitativos, consensos sociopolíticos e convergência de interesses.

4.8 – Antecedentes Históricos do Processo

Ainda que o *planejamento* entendido como *racionalização* e tão antiga como o próprio aproveitamento da água, os primeiros intentos sistemáticos de formulação e antecipação de um problema hídrico, de análise de alternativas, e de propostas de atuação remetem a Espanha a segunda metade do século XIX. Dentre os planos pesquisados, citaremos alguns, como:

Gómez Ortega, Lizárraga e Churruca (1866), de defesas do rio Júcar, ou o de García y Gaztelu (1886), de defesas do rio Segura, em eles se desenvolvem os primeiros *Reconhecimentos hidrológicos*, fundamentais trabalhos pioneiros na sistematização da dados das bacias, cartografia fluvial e incipiente planificação hidráulica, levados a cabo pelas divisões hidrológicas do ministério de Fomento (Berllés 1995, 69-105; MAPAMAP-MOPU 1988, vol. 1 - 53-56). Posteriormente, já a começos do século XX se formularam os primeiros Planos de Obras, começando pelo Plano Nacional de Obras Hidráulicas de 1902 suas sucessivas atualizações de 1906, 1909, 1916 e 1922, e seguindo, de forma continuada no tempo, pelo Plano de Obras Hidráulicas de 1933, e Plano Geral de Obras Públicas de 1940 e suas sucessivas adaptações, o Primeiro e Segundo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social dos anos 60 e 70. Assim, pois, a continuidade histórica na formulação de Planos, que se vão mantendo em Espanha ao largo

de muitos anos, e em momentos econômicos, políticos e social muito distinta (Livro Branco de Águas 2000, 571)

Sem entrar nos antecedentes do século XIX, e como já explicamos anteriormente, no alvorecer do século XX a política hidráulica não significava outra coisa para Espanha que política agrária, e, dada a importância que o setor agrícola havia tido na economia espanhola e na política econômica. Esta é uma das ideias centrais, básicas, que sobejassem na concepção do modelo tradicional, tal como se expôs anteriormente.

4.8.1. O Plano Gasset de 1902

O plano Gasset de 1902 foi a primeira proposta sistemática de atuações hidráulicas em escala nacional, recolhidas pelo governo ao aprovar o Plano Geral de Canais de Irrigação e Pântanos (Cantero 1995). Aparte das críticas técnicas, financeiras etc. que se lhe possam fazer, o principal defeito de dito Plano, e de toda a política hidráulica da época, é a ausência de um conceito integrador de planificação hidrológica que relacione entre si as diferentes necessidades existentes e as atualizações necessárias para satisfazê-las, razão pela qual o citado Plano Gasset tem sido qualificado com frequência como uma mera lista de pântanos e canais, sem relações entre eles, em que faltam represas reguladoras aproveitamento hidroelétricos e outros elementos importantes da gestão da água. Esta crítica, que se origina pelo próprio Lorenzo Pardo em seu Plano de 1933, deve, não obstante, ser muito matizado, tal lei como revela o estudo das posteriores realizações, e a controvérsia que se desenvolveu nos ambientes técnicos da época.

4.8.2- O Plano Nacional de Obras Hidráulicas de 1933

O progressivo incremento da regulação dos cursos fluviais e dos aproveitamentos, tanto para irrigação, como para abastecimentos e incluso produção hidroelétrica, conduz a alguns questionamentos cada vez de maior racionalidade e integração nas atuações relacionadas com os recursos hídricos. Uma mostra deste novo enfoque e a criação, em 1926, da Confederação Hidrográfica Sindical do Ebro, com o principal objetivo de obter o melhor aproveitamento das águas de maneira que se rentabilize a *potencialidade econômica* dos territórios hidrográficos. Sem dúvida, a implantação do conceito de bacia vertente como unidade fundamental para desenvolver a gestão em sentido lato do recurso hídrico constitui um intento de aproximação integral ao questionamento dos problemas. Já não se trata de atuar de forma descoordenada, se não de favorecer a convivência equilibrada dos diferentes interesses setoriais como são a irrigação, a produção hidroelétrica, o abastecimento ou inclusive o transporte fluvial, convergentes todos eles em o aproveitamento das águas.

Assim mesmo, a regulação cada vez maior dos rios, especialmente através de atuações promovidas pelo Estado, aconselha buscar fórmulas de conciliação entre os interesses estatais e particulares, dos quais um claro exemplo e a organização inicial das Confederações Hidrográficas, que se compõem de uma Assembleia (com representantes do Estado, dos aproveitamentos e de alguns organismos como Câmaras, Bancos, etc.), uma Junta de Governo, nomeada por aquela, e dos comitês executivos. Um significativo avance nesta tendência até o aproveitamento integral da água se produz na década dos anos trinta com o Plano Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, elaborado por Pardo, M. L. com a colaboração de Sáenz, C. Arrué. A. e Embún, J. X. (Hernandez 1994) - se faz um questionamento razoavelmente conjunto e vertebrado nos problemas hidrológicos nacionais, mas que se baseia nas bacias hidrográficas com objeto de fugir de tentações homogeneizadoras.

Além disso, toma em consideração não só as questões exclusivamente hidrológicas, mas também outras de tipo geográfico, climático, econômico, etc. Estas preposições são possíveis porque ha disponíveis dados e estudos muitos mais exatos e completos dos que se teriam a principio do século, tanto pelo trabalho desenvolvido pelos serviços técnicos do próprio Ministério, como pela realização de alguns excelentes

trabalhos monográficos sobre geologia, hidrologia, etc. o que permite conhecer muito melhor as apartações, demandas etc. dos rios espanhóis. As conclusões que Lorenzo Pardo, responsável da redação do Plano, obteve da análise dos dados e que em Espanha existe uma realidade geográfica e econômica marcada por dois desequilíbrios de sinais contrários. O primeiro desequilíbrio é hidrológico e consiste na forte desigualdade dos volumes de água disponíveis nas zonas atlântica e mediterrânea. O segundo indica que e precisamente a zona mediterrânea, tem menos água, e oferece melhores possibilidades para a irrigação, principal objetivo econômico que sobejassem em suas considerações.

O corolário lógico que extraem os redatores do Plano, consequência do objetivo de maximização da renda nacional persegue o mesmo, e que, dado o déficit hídrico padece a zona mediterrânea e a maior produtividade potencial de sua irrigação, a solução consiste em transportar a água desde as bacias atlânticas às mediterrâneas para seu uso em estas últimas, mediante obras planificadas e executadas pelo Estado como máximo representante do interesse geral (Cantero 1995).

Por outro lado, no Plano de 1933 se considera na mesma linha seguida ao criar a Confederação Hidrográfica Sindical do Ebro, que a superação da etapa de aproveitamento desordenado dos rios requer que em cada bacia *se conjuguem os intereses públicos y privados* aplicando critérios de racionalidade; ele deu origem ao criar as restantes Confederações Hidrográficas inspirando-se no modelo administrativa definido ao criar a do rio Ebro, mas adaptando-se, por outro lado, as singularidades próprias de cada território. Ficam assim assentadas as bases para resolver a necessidade que se acrescenta na medida em que, conseguido o objetivo de interessar materialmente o Estado nas obras hidráulicas, e sendo já uma realidade emergente na indústria hidroelétrica, e maior a possibilidade da aparição de situações de conflito de interesses. Estes conflitos se concentram especialmente nos usos das águas superficiais para irrigação, que seguem tendo caráter prioritário como forma de estímulo ao aumento da produção, mas também nos aproveitamentos para produção elétrica, que adquirem já um segundo e muito importante papel (Hernandez 1994).

4.8.3. O Plano de Obras Públicas de 1940

Depois da guerra civil, se aprovou o Plano Geral de Obras Públicas de Alfonso Peña Boeuf, em que se cita explicitamente, no que as obras hidráulicas se referem o previsto e estudado no Plano de Lorenzo Pardo. Mas a situação econômica e social da Espanha de 1940 voltou a recomendar ações de caráter social com prioridade sobre o econômico. Quer dizer, o Estado investe em obras hidráulicas ainda sabendo das dificuldades que os futuros usuários da água regulada terão para colaborar não no financiamento, nem sequer em cobrir os gastos de operação e manutenção. Como se indicou ao analisar a crise do modelo tradicional, os incrementos de produção agrícola estavam justificados de antemão e eram absorvidos pelo consumo interior da nação. Da mesma forma que na época mais perto da costa, se pensou que regar era duplamente rentável: primeiro desde o ponto de vista social, mas também, sem nenhuma dúvida nem necessidade de análise, desde o ponto de vista econômico (Hernandez 1995).

4.8.4. Os Planos de Desenvolvimento Econômico e Social

A partir dos anos quarenta, e muito especialmente nas décadas dos cinquenta e sessenta, se produz, como se viu com toda claridade no correspondente epígrafe, um forte desenvolvimento na construção de obras hidráulicas, especialmente represas e poços, como consequência, por uma parte, da atenção preferente do Estado pelas obras de regulação para irrigação e, por outra, ao forte incremento experimentado pelos aproveitamentos hidroelétricos, sob a tutela da iniciativa privada.

A política hidráulica segue participando em alguma medida das ideias regeneradoras e sendo basicamente um instrumento de política agrária; na imediata pós-guerra, com o objeto de aumentar a produtividade e conseguir o abastecimento nacional e, a partir de 1960, para diversificar a produção agrária e equilibrar a balança comercial. Nos anos 70 quando tal concepção começa realmente a questionar-se. Em síntese, a década dos setenta começa a projetar com claridade as cenas da crise do modelo tradicional de política hidráulica (Mendiluce 1993, 333-369).

4.8.5. Os Planos Para Zonas Específicas e Planos de Aproveitamentos

Além dos planos nacionais, que contemplavam determinações gerais para todo o território espanhol, se desenvolveram também distintos *planos hidrológicos* específicos, cuja aplicação se concebeu para uma parte concreta do território. E o caso do Plano de Almería ou Tarragona, que, com âmbito provincial, deram lugar a distintas atuações em aqueles âmbitos.

4.8.6. O Decreto de 1979, o Avanço-80 e os Estudos Prévios

Estes Documentos têm uma importância singular no recente processo planificador. Posto que seja relativamente desconhecido, e constituem o verdadeiro antecedente imediato da atual situação, que e em boa medida sua herdeira, merece a pena que se exponham com algum detalhe. Em efeito, têm existido numerosas formas técnico-jurídicas, desde ha muitos anos, que apontam para a consideração geral do uso das águas como uma atividade susceptível de ser planificada, mas o antecedente mais significativo, imediato e similar em seu conceito na planificação atual e o Real Decreto 3029/1979 de 7 de dezembro, pelo qual se regulava a realização de *estudios previos para a planificação hidrológica*, considerada como um instrumento cardinal da nova política hidráulica.

4.8.7 - A lei das Águas

A Lei 29/1985, de 2 de agosto, chamada Lei de Águas, procurou colocar em dia a legislação espanhola na matéria, ao substituir a Lei de 13 de junho de 1879, que, com seus mais de cem anos de vida, si bem logicamente modificada e completada por toda uma série de normas posteriores, ha configurado aos elementos essenciais do regime jurídico das águas continentais em Espanha. Em este sentido, resultava evidente que dita lei, ainda gozando de uma grande perfeição técnica e constituindo um modelo em

seu gênero para seu tempo, apresentava já uma absoluta insuficiência para abordar a regulação jurídica das águas continentais, tanto pela nova configuração autonômica do Estado nascida da Constituição de 1978, como pelas profundas transformações sofridas pela sociedade espanhola, o significativo avanço tecnológicos, a cada dia maior pressão da demanda e a crescente consciência ecológica e da melhora da qualidade de vida (Martínez 1997).

Desta maneira, o texto de 1985 estabeleceu o novo regime jurídico do domínio público hidráulico a luz do sistema constitucional de distribuição de competências entre o Estado e as Comunidades Autônomas, fixando assim um nítido marco normativo para todas as Administrações públicas competentes, ratificado em essência pela sentença do Tribunal constitucional 227/1988, de 29 de novembro. Por outra parte, dita lei configurou a água como um recurso unitário renovável através do ciclo hidrológico, não distinguindo entre águas superficiais e subterrâneas, através da demarcação destas últimas, legalizou um complexo processo de planificação hidrológica e vinculou à disponibilidade do recurso em quantidade suficiente a exigência de qualidade da mesma. No entanto, a aplicação prática da Lei de Águas de 1985 tem permitido constatar tanto a existência de diversos problemas práticos na gestão da água a nível nacional, que devam resolver-se com vistas ao futuro, como a ausência nela de instrumentos eficazes para afrontar as novas demandas em relação com dito recurso, tanto em quantidade, dado que seu consumo se incrementa exponencialmente, como em qualidade, tendo em conta a evidente necessidade de aprofundar e aperfeiçoar os mecanismos de proteção existentes na Lei de 1985 (Martínez 1997).

4.8.8 – A Diretiva Marco da Água - DMA

A Diretiva Marco da Água-DMA, é uma norma do Parlamento Europeu e do conselho da União europeia. Em dezembro de 2002 estabeleceu pela primeira vez um marco comum a todos os países membros da União Europeia. O DMA tem como objetivo alcançar o bom estado ecológico das massas de água no ano de 2015. Em Espanha, o DMA foi transposto ao marco legislativo estatal a través da Lei 62/2003, de

30 de dezembro de 2000 de medidas Fiscais, Administrativas e de Ordem Social. A Diretiva Marco da Água estabelece em seus diferentes artigos as tarefas e atividades que definem seu processo de implementação, também denominado processo de planificação. Trata-se de um procedimento cíclico em longo prazo, cuja primeira fase finaliza no ano 2015, quando vence o primeiro prazo para a consecução dos objetivos ambientais fixados na Diretiva. A Diretiva também obriga a definir as Demarcações Hidrográficas¹⁹, âmbito territorial de planificação, que integra as águas superficiais continentais, as águas de transição, as águas costeiras e as águas subterrâneas, assim como os ecossistemas associados. Com o espírito básico de propiciar um uso sustentável e racional do recurso, os princípios nos quais se inspira a Diretiva são doze, dos quais ressaltamos a continuação as que apresentam maiores novidades, e que podem supor algumas mudanças nos atuais enfoques das políticas de águas:

1. Alto nível de proteção. Advoga-se pela proteção da saúde humana em sua máxima extensão, dos recursos hídricos e dos ecossistemas naturais. Só aspirando ao máximo, se pode conseguir o aceitável;
2. A reparação do dano na origem. Em consequência do princípio de proteção, mas se aplica quando o dano já tenha sido produzido; deve identificar-se a fonte produtora e atuar sobre Ela como primeira medida para solucionar um problema ambiental;
3. O que contaminante paga. Estabelece-se que os custos das medidas de prevenção a ter em conta, devem ser sufragados pelo contaminador potencial;
4. O princípio de integração. As políticas da água, a nível local e nacional, devem ser implementadas de maneira integrada e coerente com as estruturas estabelecidas. As atividades como a planificação do uso do solo e a gestão dos recursos hídricos deverão integrar todos os objetivos das distintas políticas;
5. Na análise custo-benefício das ações a levar a cabo. Resulta razoável considerar os benefícios a obter em relação aos custos das inversões a levar a cabo nas políticas ambientais. Para ela, se deverá ter em conta os seguintes meios da política instrumental:
 - Os standard de qualidade estabelecidos na própria norma;
 - As melhores técnicas disponíveis

¹⁹ As Demarcações hidrográficas, entendendo como tal a zona terrestre e marinha composta por uma ou várias bacias hidrográficas vizinhas e as águas de transição, subterrâneas e costeiras associadas a tais bacias.

- Internalizar os custos da contaminação através de preços e incentivos de mercado e fiscalização ambiental tais como tarifas de consumo, incentivos fiscais, etc.

O objetivo geral da Diretiva é o de estabelecer um marco para a proteção das águas superficiais e subterrâneas, os estuários e as águas costeiras da Comunidade, através de uma série de objetivos ou elementos principais. Estes objetivos são:

- O fornecimento de água potável.
- O fornecimento de água para outras necessidades econômicas.
- A proteção do meio ambiente.
- A contribuição a diminuição dos efeitos adversos de inundações e secas.

A proposta da Diretiva enfoca a ação a levar a cabo mediante o estabelecimento de alguns objetivos gerais de qualidade e quantidade de águas, que se deverão alcançar através de uma série de programas de medidas, cuja elaboração e execução corresponderão aos Estados Membros.

Um dos principais objetivos que persegue a Diretiva e que os Estados Membros alcancem o que denomina o *bom estado das águas*, o qual implica não só um bom estado químico das águas, se não também bom estado ecológico.

A proposta estabelece o conceito de bacia *hidrográfica*, pioneiramente introduzido em Espanha no começo do século XX, como elemento unitário básico de gestão, de maneira que se estabeleça uma só autoridade por bacia e se promova a cooperação administrativa entre os países que as integram. Por outra parte, a Diretiva propõe uma série de medidas relativas à recolhida de dados, intercâmbio de informação, elaboração de informes jornais da Comissão nos que se ponha de manifesto o cumprimento da diretiva e outros, como os do Comitê, com capacidade de modificar novas Diretivas, por exemplo, que supomos uma continuação das atuações que Espanha vem realizando em sua atual política de gestão e controle da qualidade e quantidade das águas. Finalmente, merece a pena ressaltar um aspecto importante para Espanha incorporado durante a negociação da Diretiva: a Comissão reconheceu como estados que apresentam problemas como as secas e as inundações, causas que dificultam o cumprimento dos objetivos que na Diretiva se mencionam nos países como Espanha, em que a diferença de outros países europeus é devido a suas características orográficas, geográficas e pluviométricas, os rios têm um regime hidrológico muito singular.

4.8.9 - A Planificação Hidrológica a Partir da Lei de Águas de 1985

Depois da disponibilidade do Avance-80, e estando em curso de elaboração os estudos prévios das distintas bacias, se produz o feito fundamental da elaboração e aprovação da Lei de Águas de 1985, em cujo preâmbulo se qualifica a planificação hidrológica como *imprescindível*, e em cujo artigo se dedica um título completo a definir os conteúdos, forma de aprovação, etc. das duas figuras de planificação sobre o que deve descansar todo o esquema: os Planos Hidrológicos de bacia e o Plano Hidrológico Nacional.

A Lei desenha um processo de planificação hidrológica em que se combina um dos elementos de coordenação reservados ao Plano Hidrológico Nacional e ao governo, que aprovará os Planos Hidrológicos de bacias nos términos que estime procedentes em função do interesse geral. Alguns elementos de autonomia territorial e de descentralização se concretizam no fato dos Planos Hidrológicos de bacias serem elaborados pelas Confederações Hidrográficas, e levados ao governo para sua aprovação pelos conselhos da água de cada organismo de bacia. Estes órgãos se concebem como os elementos que vão de articular a participação dos outros departamentos ministeriais relacionados com a água, dos distintos usuários, e das administrações das comunidades autônomas da bacia. Merece a pena sinalizar aqui o conteúdo do Artigo 1.3 da mencionada Lei: Corresponde ao Estado, em todo caso e nos términos que se estabelecem nesta Lei, a planificação hidrológica a que deverá submeter-se toda atuação sobre o domínio público hidráulico (Gil 1993).

CAPITULO V- OS CONFLITOS DA TRANSPOSIÇÃO DO RIO TEJO / SEGURA EM ESPANHA E PORTUGAL

5.1 – A Bacia do Rio Tejo

O rio Tejo (em espanhol - *Tajo*) é o rio de maior extensão da Península Ibérica, e atravessa em sua parte central, seguindo um rumo leste-oeste, com uma leve inclinação até sudoeste. Ele nasce a 1.593 m de altura, em um lugar conhecido como ‘Fonte de García’, dentro do município de “*Frías de Albarracín*”, na província de Teruel (zona central da Espanha). Suas nascentes se situam na Serra de Albarracín, que pertence aos Montes Universais, no ramo ocidental do Sistema Ibérico.

A bacia do rio Tejo ocupa uma extensão de 88.700 km², que se distribuem ao redor de 69,0% (55.800 km²) por solo espanhol e 31,0% por terras portuguesas (24.900 km²) conforme mostra a Figura 6. É a terceira bacia de maior superfície da Península Ibérica, depois da bacia do Duero, com 97.290 km², e a do Ebro, com 83.093 km², conforme mostra a *figura 7*.

Este rio, depois de percorrer 1.008 km, chega ao oceano Atlântico na capital portuguesa- Lisboa. Em sua desembocadura forma o estuário do Mar da Palha, em que verte um volume médio de 444 m³ por segundo.

Em seus primeiros 816 km atravessa Espanha, onde percorre quatro comunidades autônomas (Aragão, Castilla de la Mancha, Madrid e Extremadura) e um total de seis províncias (Teruel, Cuenca, Guadalajara, Madrid, Toledo e Cáceres).

Temos que destacar que as duas capitais nacionais da península dependem da bacia, assim como a principal transposição da Europa. Abastecem-se de água na zona espanhola da bacia a 120.000 ha. de áreas irrigadas públicas e 110.000 ha. de áreas irrigadas privadas. Em Espanha, a bacia abarca territórios das Comunidades Autônomas de Castilla de la Mancha, Extremadura, Madrid, Castilla-León e Aragón.

Depois de formar fronteira entre Espanha e Portugal ao longo de 47 km, entra em este último país. Aqui percorre 145 km, através das regiões tradicionais do Alto

Alentejo, Ribatejo e Extremadura, nas quais se integram os distritos de Portalegre, Santarém e Lisboa. As cidades mais importantes pelas quais passa são Aranjuez, Toledo, Talavera de la Reina e Alcântara em Espanha; e Abrantes, Santarém e Lisboa, em Portugal. Sua bacia tem uma superfície total de 88.700 km². E a de maior população da Península Ibérica, com mais de dez milhões de habitantes. Nela se integram as áreas metropolitanas de Madrid e Lisboa.



Figura 06 – Bacia do Rio Tejo em Espanha e Portugal

Fonte: MMAMRM- Espanha. 2000



Figura 07 – Sistema Hidrográfico Espanhol (Destaque para as bacias do Tejo e do Rio Segura)

Fonte: MMAMRM, Espanha. 2000.

DADOS	UNIDADES	TEJO ESPANHA	TEJO TOTAL	%
Superfície	Km2	55.810	80.600	69,24
População	habitantes	6.094	9.500	64,15
Precipitação Média	mm	655	684	95,76
Recursos hidráulicos regime natural	hm3	12.230	17.730	68,98
Aportação específica	hm3/km2	0,219	0,22	99,55
Capacidade de represamento	hm3	12.000	14.500	82,76
Vazão subterrânea	hm3	1.565		
Reservas subterrâneas	hm3	4.700		

Tabela 02– Dados Estatísticos do rio Tejo em Espanha

FONTE: Protejo- PT

5.2- A Bacia do Rio Segura

O rio Segura (em latim Thader, em árabe Oued Al abyad, Rio branco) (figura 8) é um rio do sudeste de Espanha. O Segura nasce em Fuente Segura, a 5 km de Pontón Bajo no município de Santiago-Pontones (Jaén). Flui pelas províncias de Jaén, Albacete, Múrcia e Alicante. Deságua no Mar Mediterrâneo, em Guardamar del Segura (Alicante), após percorrer 325 km. Tem uma bacia hidrográfica de 19.525 km². É um dos rios espanhóis de maior aproveitamento hidrológico. É conhecido também pela irregularidade de caudal que causa grandes inundações alternadas com períodos longos de seca.

Na bacia do Rio Segura já houve grandes catástrofes: em 1946, 1948, 1973, 1987 e 1989 houve fortíssimas inundações. Em Abril de 1946, Outubro de 1948 e Novembro de 1987 o débito ultrapassou os 1 000 m³/s em Orihuela. O máximo histórico ocorreu em Múrcia em 15 de Outubro de 1879 com 1 890 m³/s. Nas últimas décadas ficou tristemente famoso pelos graves problemas de contaminação das suas águas, sobretudo no curso mais a jusante. Recebe uma grande contribuição de caudal vindo da bacia do rio Tejo através da transposição de suas águas através do Tejo/Segura.



Figura 08 – Bacia do Rio Segura
FONTE: MMAMRM, Espanha. 2000

5.3 - O Caso da Transposição do Rio Tejo Para o Segura

O regime hidrológico²⁰ do Tejo é determinado por variações plúvio-nivais (dependentes de chuva ou neve) próprias da região central da Península Ibérica, especialmente no que se refere às formações montanhosas aí integradas. Os maiores níveis de vazão produzem-se de Janeiro a Abril, com o máximo absoluto em Março — quando tem lugar o degelo —, enquanto os menores dão-se entre Julho e Outubro, com mínimo em Setembro. Segundo Gil (1993):

“Existem poucos trabalhos nos quais se estuda as modificações que os parâmetros de bacia podem produzir nas vazões dos rios. Tem-se encontrado relações entre o volume, o excedente de vazão e a precipitação e densidade de drenagem (longitude das canaletas por unidade de área), com respeito a variáveis geomorfológicas, características da bacia e clima”. (Gil 1993, 65-137).

Este regime foi alterado na segunda metade do século XX como consequência da construção de diferentes obras de engenharia, dirigidas à regulação da bacia para cinco usos principais:

²⁰Disponível em: <http://www.aemet.es/es/>-Acesso em 04.10.2010

- Abastecimento de água potável;
- Irrigação;
- Desvio para outra bacia, a do Segura;
- produção de energia elétrica (em Espanha o rio tem 14 barragens);
- Refrigeração de centrais nucleares espanholas de Trillo (Guadalajara) e Almaraz (Cáceres), além de centrais térmicas de Aceca (Toledo), em Espanha, e de Pego (Abrantes), em Portugal. A central nuclear José Cabrera ou de Zorita (Guadalajara, Espanha), fechada em 2006, também se refrigerava com as suas águas.

A transposição dos Rios Tejo-Segura (Figura 9) é uma das maiores obras hidráulicas de engenharia em Espanha. Os primeiros projetos datam de 1933 embora as obras não se tenham iniciado antes de 1966, dentro do conjunto de projetos de desenvolvimento econômico que caracterizam a planificação econômica franquista na década de 1960; a obra ficou completa em 1979.

Mediante esta transposição, passa água das barragens de Entrepeñas (Província de Guadalajara) e Buendía (Cuenca) ao rio Segura através da barragem de Talave.

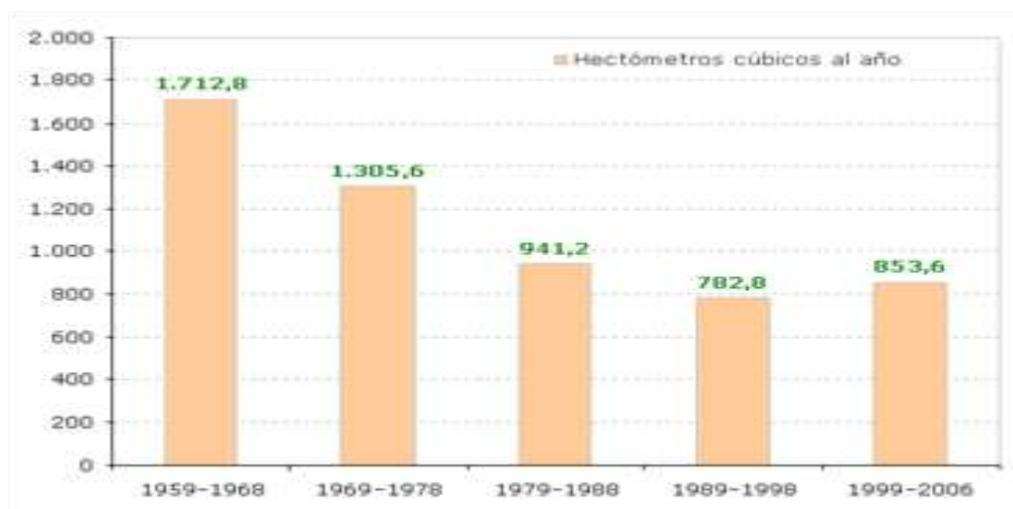


Gráfico 03. Evolução do caudal na cabeceira do rio Tejo- Espanha (entre o nascimento e a barragem de Buendía). Fonte: Confederação Hidrográfica do Tejo. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Tejo - Acesso em 04.9.2010

A Transposição Tejo-Segura é uma das infraestruturas que mais contribuíram para modificar o regime hidrológico do Tejo. (Villalobos et al 2001). É regulado através das barragens de Entrepeñas e Buendía, que desviam as águas do rio para a zona sudeste

de Espanha. Aí são utilizadas principalmente para rega e abastecimento de água potável em áreas com forte turismo. A normativa espanhola prevê que se possa retirar até 70,29% da água que o rio receba à cabeceira, com destino à região do Levante. (Martínez 2001). Este volume cedido à bacia do Segura baixa grandemente o caudal. Segundo dados da Confederação Hidrográfica do Tejo em Espanha, o tramo compreendido entre Fuente de García e os pântanos de Entrepeñas e Buendía alcançou, entre 1999 e 2006, um volume anual de 853,6 hm³, 50,1% menos que entre 1959 e 1968. Neste último período, contabilizaram-se 1.712,8 hm³, número que desceu para 1.305,6 entre 1969 e 1978 e 941,2 entre 1979 e 1988. A baixa é ainda mais notória entre 1989 e 1998, quando se registraram apenas 782,8 hm³, o dado mais baixo dos decênios considerados.

No ano hidrológico 2005/06, as barragens de Entrepeñas e Buendía moveram para o rio Segura um caudal de 253 hm³, superior ao vertido pelo próprio Tejo (247,7 hm³). Em 1979/80, recém-inaugurado o transvase, a contribuição foi de 36 hm³.

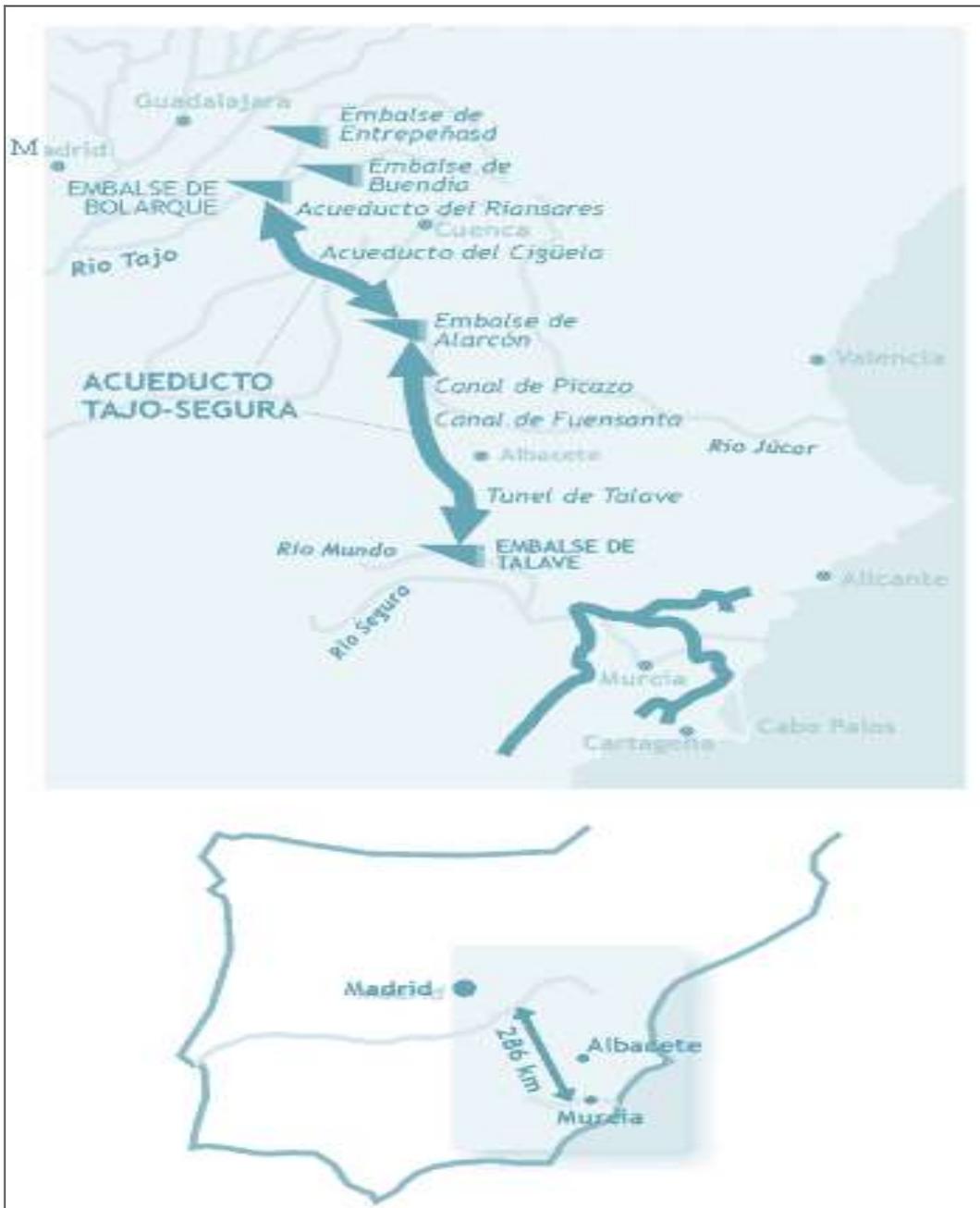


Figura 09: Transposição do Rio Tejo Para o Rio Segura

Fonte: disponível em http://servicios.laverdad.es/murcia_agua/cap11.htm - Acesso em 29.09.2010

5.3.1- Impactos Sociais e Ambientais da Transposição na Bacia do Rio Segura – Espanha

A construção do aqueduto Tejo - Segura, foi finalmente aprovado em 1968, tendo os trabalhos iniciado em 1971. A transposição propriamente dita foi aprovado pela Lei 21 de 19 de Junho de 1971 “*aproveitamentos conjunto Tejo - Segura*”. Conecta a bacia hidrográfica do Tejo Segura através de um canal de 275 km de extensão desde reservatório de Bolarque no rio Tejo, até o reservatório do rio Mundo, um dos afluentes principais do Segura. A lei permite que, numa primeira fase um máximo anual de 600 hm³ de excedentes regulados e de 100 hm³ numa segunda fase, que nunca foi executado. Esta lei, que se apoia no II Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da era Franco, inclui uma série de obras hidráulicas compensatórias na bacia do Tejo, com uma vasta gama de novos sistemas de rega, reservatórios, canalizações e obras de abastecimento e saneamento. Do máximo de 600 hm³ excedentes anuais transferíveis, 400 hm³ se dedica à irrigação, 110 ao abastecimento urbano e 90 hm³ são contabilizados como as perdas de vários tipos. Em um breve resumo que se segue, vamos nos concentrar sobre a utilização agrícola da transferência, tanto como quase 80% do volume do líquido do mesmo como sendo os verdadeiros protagonistas da dinâmica original estabelecido na bacia em relação aos recursos disponíveis e da evolução do consumo de água global.

Segundo Fernández do Dpto. de Ecologia e Hidrologia da universidade de Murcia, a transposição foi justificada na época pela maior rentabilidade das culturas praticadas no sul da Espanha em relação com as do interior e da agricultura como a única alternativa à migração nessas áreas (Câmara de Comércio 1978). Nos argumentos que justificam a transposição gerada durante a década dos 70 listados diversos argumentos e questões que, com poucas variações, são usadas ainda hoje. Este considera a transposição como uma ação corretiva do homem de encontrar um equilíbrio hidráulico que natureza necessita equilíbrio que por outro lado é conseguido através do aproveitamento de recursos que de outra forma seriam perdido no mar.

O Tejo - Segura é uma etapa a mais na história dos sucessivos projetos hidráulicos que na bacia do Segura e projetado e executado com o objetivo de incrementar os recursos hídricos disponíveis, solucionar os problemas de déficit de

hídrico da rega existentes e criar, com o excedente, algumas novas áreas irrigadas. Ainda que o processo geral seja similar ao observado em épocas passadas, como construção do Reservatório Cenajo e do Decreto 1953, a transposição do Tejo - Segura constitui um exemplo de paradigma de como a geração de expectativas sobre o aumento futuro da disponibilidade dos recursos hídricos conduz a uma situação pior do que o déficit existente inicialmente. O processo global, que são detectados vários *feedback loops*, representado esquematicamente na Figura 10. Esta análise parte obviamente de uma abordagem sistêmica, ou seja, a análise global de todo o sistema e da dinâmica apresentada pelo conjunto de irrigação, recursos disponíveis e outros elementos implicados na escala da bacia e não da parcela ou unidade de demanda agrícola.

A transposição prevista tem legalmente designado apenas seu teto máximo, de modo que em nenhum momento se pode garantir. Apesar disso, as superfícies previstas tanto de consolidação de rega existentes como de criação de novas áreas tomam como referência um fornecimento constante de 400 hm³ de água anual garantido. Por outro lado, as expectativas criadas pela transposição incentivam o crescimento de novas áreas de irrigação acima das teoricamente atendidas, ainda que com um suposto otimismo de que o volume máximo transposto estivesse garantido.

Um dos fatores que contribuem para este grande incremento é que a superfície efetiva com o direito ao uso da água dentro dos perímetros legalmente irrigáveis da transposição não se chegou a detalhar, de maneira que a maior parte de tais zonas foi convertida em áreas irrigadas a margem da capacidade agrológica das terras e outras restrições. Um indicador dessa contínua expansão das terras irrigadas acima das inicialmente consideradas é a dança dos números fornecidos por diversos documentos técnicos de 1972 e 1997 sobre os sistemas de irrigação atendidos pela transposição. Assim, os Decretos de Interesse Nacional de diferentes áreas irrigadas, publicados entre 1972 e 1974, prevê a criação de 50.000 ha de irrigação novos e uma superfície total atendida de 141.000 ha, cifras nos Planos Coordenados, desenvolvido entre 1980 e 1986 se elevam origem a 76.000 e 147.000 e o Plano Hidrológico da Bacia do rio Segura, aprovada em 1998, para 87.000 e 198.000, respectivamente (CHS 1997). Em resumo, entre 1972 e 1998, a superfície oficial de novas áreas irrigadas a cargo do Tejo-Segura aumentou 70% em relação às previsões iniciais.

Novamente, a reiterada política registrada na bacia Segura de aceitar como admissíveis as sucessivas ampliações dos sistemas de irrigação por meio dos fatos consumados, descartando novas ampliações, as quais terminam não obstante sendo posteriormente uma realidade novamente aceita, constitui um exemplo de paradigma do fenômeno da "*erosão dos objetivos*", muitas vezes descrita em sistemas muito complexos e bastantes conhecidos na modelização de sistemas socioambientais. Atualmente se segue argumentando com frequência a necessidade de aumentar a oferta de recursos hídricos, não para aumentar a irrigação, mas sim para manter a existente. Como tem sido apontada (Gutiérrez 1998; Fernández e Esteve Selma 2000), esta abordagem revela uma confiança não apoiada pela experiência na estabilização da área irrigada a um nível existente em um dado momento.

Além disso, o volume real transferido fica muito longe do máximo legal, base das expectativas e de todo planejamento de áreas irrigadas- Figura 10, o que tem contribuído, entre outros fatores, a correlação entre os períodos de seca na bacia do Segura e na bacia do Tejo. A estimativa e gestão dos recursos transferíveis, em nenhum momento tiveram em conta eventuais episódios de seca, um feito amplamente reconhecido. Em sua página web, o jornal eletrônico "*La Verdad Digital*" (2001) comentou: "*...Ninguém pensou que se avizinhavam anos de seca e a exploração se havia aderido reservatórios habituais...*". Por outro lado, e como anteriormente ocorreu com o decreto de 1953 e os recursos legalmente disponíveis do reservatório do Cenajo, as disposições em torno da transposição outorgaram uma série de direitos legais sobre uns recursos com frequência mais virtuais que reais, o qual há reforçado uma doutrina já tradicional nesta bacia e que se choca com uma elementar racionalidade da gestão dos recursos. Assim, com relação ao citado Decreto, Escudero (1984), da Confederação Hidrográfica do Segura, diz que pode haver diferenças entre as cifras legais e as reais relativas aos recursos disponíveis, mas que "*em caso de disparidade se tem escolhido o*

legal sobre o real, por entender que é disponível o que direito corresponde".

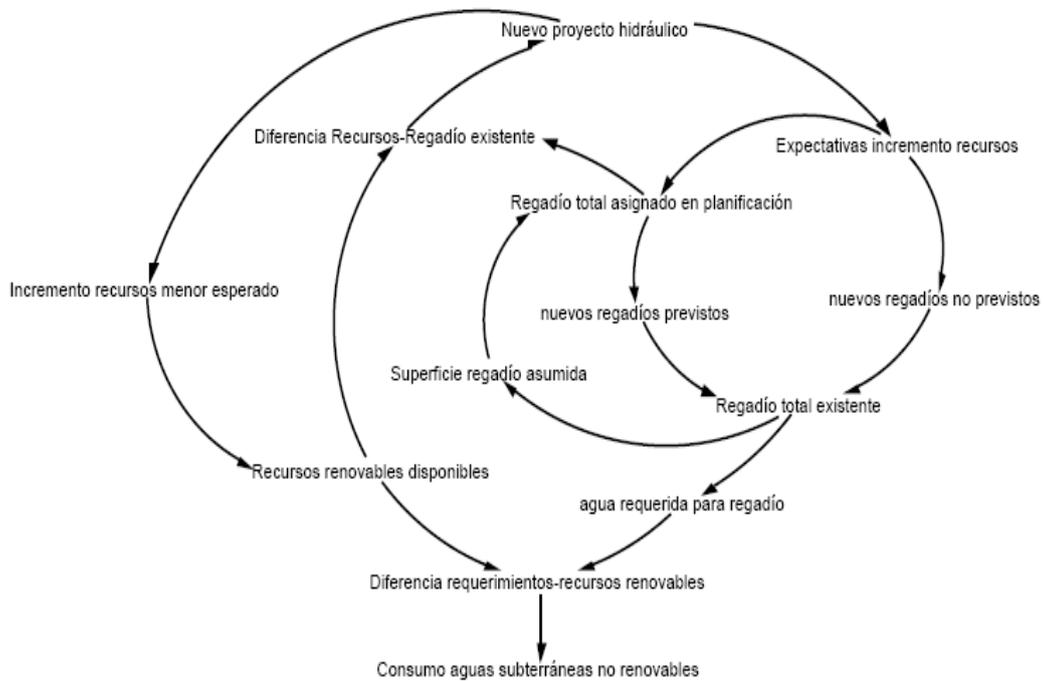
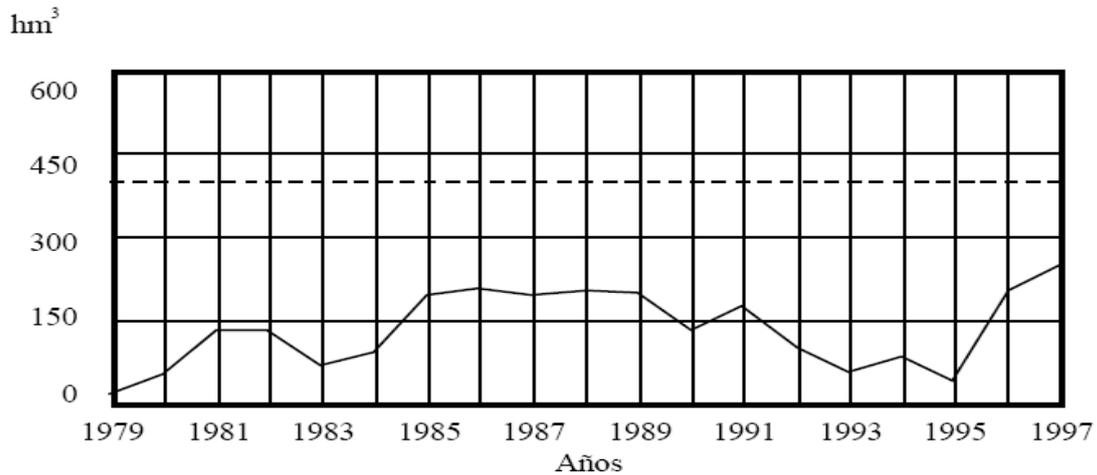


Figura 10. Esquema da Espiral de Insustentabilidade Levantada Pelas Expectativas Geradas em Torno de Um Novo Projeto Para Aumentar a Oferta de Recursos Hídrica Disponíveis. FONTE: Fernández (2000).



LEGENDA:

RECURSO LEGALMENTE TRANSFERIDO: _____

ASSIGNAÇÃO LEGAL.....: - - - - -

Gráfico 04. Evolução dos Recursos Reais Transferidos em Relação a Atribuição Legal Máxima.

FONTE: (Ministério do Meio Ambiente, Agricultura e Recursos Hídricos da região de Murcia-ES, Serviço de Estatística, 2006)

Segundo Fernández (2000) O resultado final é que as expectativas geradas pela transposição do Tejo-Segura geraram déficit de duas maneiras:

“... ya que por un lado los recursos trasvasados han sido notoriamente inferiores a los máximos legales y, por otro lado, la superficie de regadío se han incrementado muy por encima de la considerada inicialmente, aún suponiendo garantizado un trasvase con los volúmenes máximos...” (Fernández 2000, 168).

e prossegue fazendo ao seguinte comentário:

“...Los datos manejados por el PHCS para el cálculo de la demanda agraria, que se corresponden con la situación de principios de los 90, arrojan un déficit permanente de 460 hm³, aun suponiendo la llegada de la totalidad del agua prevista por el Trasvase Tajo-Segura. Es importante resaltar que dieciocho años más tarde de la llegada de las primeras aguas del Trasvase, el déficit hídrico de la Cuenca ha aumentado en una cantidad mayor incluso que todo el volumen de agua del Trasvase asignado al regadío. Según el PHCS, la resolución de este nuevo déficit hídrico es confiada a nuevos trasvases intercuenas a determinar por el Plan Hidrológico Nacional...” (Fernández 2000, 170).

No início do século XXI, a crescente discrepância entre os recursos e as necessidades hídricas se pretende afrontar de novo com um grande projeto hidráulico, neste caso, o transvase do Ebro-Júcar-Segura, com a única diferença de que agora se renuncia explicitamente a criação de novas áreas irrigadas. Embora essa determinação foi incluída na PHCS e aprovada em 1998, este aumento é e pode seguir constituindo uma palpável realidade, em primeiro lugar, porque permanecem alguns mecanismos legais que permitam dito aumento, como a dessalinização da água do mar, mas principalmente porque a intensa dinâmica das transformações da irrigação a margem da normativa vigente não tem sido alterada após a aprovação do dito Plano Hidrológico. Este aumento pode ser constatado em várias áreas da região de Múrcia, por qualquer observador.

Como exemplo, pesquisa recente indicou que nas áreas de Mazarrón e Aguilas, na zona litoral, mais de 40% do total de irrigação existentes em 1999 não está incluído nas estatísticas oficiais da Comunidade Autónoma, o que constitui um bom indicador da elevada proporção de áreas irrigadas criados fora dos necessários controles da administração pública. As expectativas criadas pelo projeto do Plano Hidrológico

Nacional, sem dúvida, incentivam ainda mais esses aumentos da irrigação (MIMAM 2000).

Por outra parte, o aumento do déficit hídrico a respeito dos recursos renováveis tem resultado principalmente com o acesso generalizado às águas subterrâneas, o que tem agravado o processo de super exploração já existentes na maioria dos aquíferos. Desta forma, segundo os autores Fernández e Selma Esteve a transposição Tejo-Segura tem indiretamente contribuído para agravar as distintas externalidades ambientais gerados pela excessiva exploração das águas subterrâneas na bacia do Segura, e que entre outros inclui o consumo das águas de reserva, da salinização de aquíferos e a eliminação ou a condição de fontes, nascentes, córregos e zonas húmidas dependentes das águas subterrâneas. A degradação e perda gradual destes ecossistemas ligados às águas subterrâneas, por sua vez, gera diversos impactos ambientais entre os quais incluem: perdas diretas e indiretas da biodiversidade, perda ou degradação de pontos de alta produtividade, valor biológico especial na manutenção de relações tróficas em ambientes semiáridos, degradação paisagem e os processos ecológicos essenciais, como condição de purificação natural da água, além de condicionar outras opções de atuais ou futuras como as ligadas ao turismo da natureza. E acrescenta que:

“... Em resumo, a dinâmica estabelecida entre a expansão da irrigação, a crescente inércia do sistema, sua incapacidade de se adaptar aos recursos disponíveis e super exploração generalizada dos aquíferos, se encaixa bem com a síndrome geral de desertificação...” (Fernández e Selma Esteve 1996, 1-12).

Para este contribui com uma inadequada percepção das relações entre a irrigação e os recursos hídricos ele fazem as seguintes observações:

“... Na verdade, medidas baseadas exclusivamente em aumentar a oferta de recursos disponíveis são muitas vezes parte do problema e não de sua solução, devido a fenômenos como a geração de expectativas e a erosão de objetivos. Junto aos relacionados com a maior exploração das águas subterrâneas, os efeitos ambientais indiretos da transposição Tejo-Segura também incluem aqueles gerados pela própria ampliação da superfície irrigação, que na realidade são, provavelmente, o mais significativo. Estas externalidades ambientais incluem as decorrentes da ocupação de espaços de elevado valor ecológico entre os que se incluem as estepes e áreas de águas salgadas que constituem habitats de interesse comunitário, a nível europeu, a geração de risco erosivo nas áreas de zonas irrigáveis localizados nas bacias neógenas do interior, a desanilização de sistemas salinos de grande singularidade ecológica pelo aporte das águas de irrigação, o aumento da salinização das águas do rio Segura no seu tramo médio e baixo pelas drenagens salinas procedentes de zonas regáveis da

transposição do Tejo- Segura, rica em sais, e pela poluição por pesticidas e fertilizantes agrícolas. Quanto a estas últimas, a exportação de fertilizantes agrícolas do Campo de Cartagena, onde se inclui uma das principais áreas irrigáveis da transposição o Tejo-Segura, está prejudicando seriamente o Mar Menor, uma das lagoas costeiras de maior valor ecológico de todo Mediterrâneo e que nos últimos anos tem sofrido grandes proliferações de medusas, as quais constituem um sério problema tanto ambiental como turístico para este singular espaço natural...” (Fernández e Esteve Selma 2000b, 165-172).

Além disso, embora de menor quantidade, não se deve esquecer dos impactos diretos da transferência e obras associadas a ele. Esses efeitos incluem a utilização do rio Mundo e do Segura como canal de transporte da água transferida, que, entre outras coisas necessitou dragar e ampliar esses canais e até mesmo canalizar o trecho final do rio Mundo, causando efeitos muito negativos sobre a vegetação ciliar e fauna. Por outro lado, gerou uma inversão na Vazão do rio Mundo, com máximas na época das secas (verão), o que levou à eliminação de muitas espécies aquáticas adaptadas às reduções de vazão no verão. A tudo isto deve ser adicionado à introdução de novas espécies, tais como gobio e barbos diferentes dos existentes no Segura, que pode levar à competição com as espécies tipicamente do rio Segura (VVAA 1990)²¹.

A título de conclusão deve-se notar que a insustentabilidade de irrigação da bacia Segura, tem sido empurrado para frente por sucessivos projetos hidráulicos e a conseguinte geração de expectativas exige uma abordagem sistêmica. Esta abordagem mostra que a importação de novos volumes de água não é uma solução para o problema, uma solução que vai mais pela estabilização e redução dos fatores que consomem estes recursos, neste caso, a área irrigada.

Além disso, a magnitude dos impactos ambientais gerados por grande parte pelas novas áreas irrigadas, como a ocupação de habitats de grande interesse ecológico, a super exploração dos aquíferos, perda de mananciais e áreas úmidas e a geração de múltiplos fluxos de produção de resíduos e poluição representa a existência de limites claros para a sustentabilidade da irrigação em curso, independentemente da existência ou não de recursos hídricos. Em outras palavras, o real fator limitante para o crescimento da irrigação no sudeste do país e, em geral, a região do Levante (sul da

²¹ VVAA - Varios autores, 1990. La Región de Murcia y su Naturaleza. Diálogo “La Opinión”. Murcia-ES 456 p.

Espanha) não é apenas a disponibilidade ou não de recursos hídricos para uso agrícola, mas também a magnitude dos custos ambientais associados à irrigação, nos quais estão incluídos no os recursos hídricos naturais.

Isto levanta a necessidade de realizar uma detalhada auditoria jurídica, ambiental, social e econômica dos sistemas de irrigação como um elemento essencial para redirecionar para o sistema mais produtivo a uma maior sustentabilidade, através da estabilização e redução da área irrigada, a aplicação de gestão função adaptativa em função dos recursos hídricos razoavelmente disponíveis e a prevenção de situações de irreversibilidade na gestão da água e do espaço. Requer-se também diversificar as opções de desenvolvimento através de atividades sócio-econômicas através de atividades mais sustentáveis, tanto dentro da atividade agrícola como fora da mesma.

5.4 – A Participação Popular Através da Sociedade Civil Organizada em Portugal

Apesar de não pretendermos aprofundar a análise da participação social em Portugal, neste capítulo procuraremos tecer algumas considerações sobre esta participação, tendo em vista que a bacia do rio Tejo (Em espanhol – Tajo) é internacional, ou seja, nasce em Espanha na província de Teruel e deságua em Lisboa-Portugal. Esta abordagem servirá como parâmetro e experiência no caso da transposição do rio São Francisco no Brasil, apesar de acontecerem em cenários distintos. O caso citado de Portugal servirá apenas para ilustrar esta pesquisa. Aqui já estamos adotando a política brasileira de analisar o contexto dos acontecimentos dentro da unidade de planejamento que é a bacia hidrográfica [Grifo nosso].

O desencanto com o Estado como principal agente de mudanças sociais, unidos ao papel central dos meios de comunicação, sem esquecer o individualismo crescente, a fragmentação social e o Ascenso do discurso dos direitos humanos ou das identidades grupais, criaram as condições para que a ONG, a partir dos anos 70, começasse a expandir-se de maneira exponencial. Mas o crescimento desta *nova forma política* de expressão da solidariedade não haveria sido possível sem uma quantidade significativa de recursos da cooperação internacional europeia, de fundações estadunidenses do

sistema das Nações Unidas e dos Estados nacionais, incluindo, nos países avançados, contribuições voluntárias dos cidadãos (Sorj 2000).

Em Portugal, analisar a participação popular não é um trabalho muito fácil. Se formos comparar com o restante da Comunidade Europeia, alguns autores têm afirmado que o espírito cívico português é menor que em outros países- como, por exemplo, em França e Espanha. Existe em Portugal certo desinteresse para os assuntos políticos e para os que envolvam o associativismo. O nível de participação do povo nestes campos se encontra em um dos níveis mais baixos da Europa (Belchior 2005). De acordo com Estanque (1999) Portugal sofreu uma repressão política autoritarista entre (1926 e 1974) com sérios reflexos na vida socioeconômica do país. Estas transformações foram tardias e ambíguas ao mesmo tempo, e só foram reativadas após 25 de abril de 1974, com a Revolução dos Cravos, cuja amplitude permitiria considerá-lo um movimento social nacional.

O processo de modernização industrial e socioeconômica de Portugal, além de tardio, foi contraditório, frágil e sempre matizado pela permanência de variadíssimas dimensões e lógicas de ação de características pré-modernas. Os assomos de modernização da sociedade e a presença de discursos variados para o progresso e a democratização fizeram-se sentir a partir de finais do século passado e acentuaram-se com a queda da monarquia, dando lugar, como sabemos; a movimentação e lutas de grande significado social e político até o início da década de 30. Por exemplo, os movimentos mais significativos de Portugal oitocentista – o movimento constitucional, republicano, democrático, etc., não obstante o alcance político e cívico que tiveram, estavam longe de constituir movimentos propriamente populares. Foram, sobretudo lutas pelo poder entre facções da nobreza e da burguesia, que procuraram mobilizar as suas bases de apoio. Apesar do envolvimento de amplos setores das classes baixas em todas as revoltas e revoluções registradas pela história, pode-se dizer que, o primeiro movimento de raiz popular, dotado de um discurso e um programa de ação autônomos e visando a alteração radical do sistema em favor do povo, foi o movimento operário e sindical (Estanque 1999).

Para o autor, o protesto público observado no país por sua vez, seria caracterizado pela:

“[...] *heterogeneidade de suas bases de apoio; o caráter localizado, disperso e efêmero, e o enquadramento comunitário; o radicalismo e espetacularidade das ações; o esbatimento das ideologias programáticas; a orientação para a exposição midiática, em especial através da televisão.*” (Estanque 1999, 85-111).

O desencanto com o Estado como principal agente de mudanças sociais, unido ao papel central dos meios de comunicação, sem esquecer o individualismo crescente, a fragmentação social e o acesso do discurso dos direitos humanos ou das identidades grupais, criaram as condições para que a ONG, a partir dos anos 70, começasse a expandir-se de maneira exponencial. Mas o crescimento desta *nova forma política* de expressão da solidariedade não haveria sido possível sem uma quantidade significativa de recursos da cooperação internacional europeia, de fundações estadunidenses do sistema das Nações Unidas e dos Estados nacionais, incluindo, os países avançados, contribuições voluntárias dos cidadãos (Sorj 2007).

Devido à forte repressão política que viveu Portugal de 1933 a 1974, as ONGs ambientalistas somente começaram a surgir quando do processo de redemocratização do país após o golpe de estado ocorrido em Portugal em 1974, sendo conhecido como Revolução dos Cravos²², de certa forma atrasada em relação às suas congêneres no contexto europeu (Pereira 1995). Em um breve levantamento realizado Portugal, apontou que existem cerca de 6.432 ONGs e 272 fundações cadastradas, sendo que grande maioria dispunham de verbas dos governos locais e/ou da União Europeia cuja dependência destes recursos acabavam por transformar a ampla maioria em co-executor executora de políticas estatais, limitando o processo democrático. A dependência financeira do Estado vai se repetir no caso específico das ONGs do ambiente chamadas aqui pela abreviatura de ONGAs (Nave e Fonseca 2000).

²² Revolução dos Cravos é o nome dado ao golpe de Estado militar que derrubou, sem derramamento de sangue e sem grande resistência das forças leais ao governo em 25 de Abril de 1974, o regime ditatorial herdado de Oliveira Salazar e aos acontecimentos históricos, políticos e sociais que se lhe seguiram, até à aprovação da Constituição Portuguesa, em Abril de 1976.

Segundo (Estanque1999), não havia movimento em defesa do meio ambiente em Portugal até 1975, mesmo considerando que já existia no país uma ONG atuando desde 1948 neste campo. A influência sobre as decisões baseavam-se na força do discurso técnico-científico, que de certa forma mantém-se até hoje. Mais atualmente, uma avaliação sobre questão ambiental percebida pelo povo português apresenta contradições entre sua importância atribuída, as amplas lacunas de informação e a esperada atitude cidadã, como pode ser observado segundo Schmidt (2000):

“se os índices de preocupação e até de dramatização futura dos problemas ambientais são elevados, as formas de participação são baixas. A ausência de tradição participativa articulada à desorganização dos poderes públicos, num panorama geral de desinformação, pouco têm estimulado os cidadãos a participar e a intervir – as pessoas dizem que não fazem mais pelo ambiente porque não sabem o que hão de fazer. As associações ambientalistas, por seu turno, ainda não encontraram a “receita para mobilizarem as hostes” – apesar dos portugueses confiarem bastante nelas, prevalece uma maior propensão para as ações individuais do que para a participação organizada e coletiva. Em contrapartida, a tradição enraizada do “clientelismo” – do “conhecimento pessoal” e da “cunha” – favorece mais um tipo de atividades esporádicas, pontuais e atomizadas. Por outro lado, o sistema partidário continua a disputar para si o exclusivo da ação política, tentando neutralizar ou integrar as próprias ONG (organizações não governamentais) – sobretudo à medida que estas vão ganhando espaço social de intervenção pública e impondo-se como interlocutores legítimos nos processos de decisão política e econômica. Nos últimos anos, por exemplo, alguns dos elementos mais ativos das associações ambientalistas foram captados para cargos governamentais.” (Schmidt 2000, 413-434)

Segundo Vasconcelos (2002), a autora demonstra que houve uma maior conscientização das pessoas após o surgimento das ONGs no campo ambiental, sendo esta constatação também feita Almeida (2000), de que os cidadãos mais orientados a valores ambientais e que exercem a atividade cidadã neste domínio são os jovens, especialmente aqueles com altos níveis de escolaridade ou envolvimento profissional de nível superior, provenientes das classes sociais média a alta.

Craveiro (2000) argumenta que devido a pouca visibilidade das ações das ONGs ambientalistas em função provavelmente devido ao aparecimento tardio na cena política portuguesa em comparação com o cenário internacional, e ainda devido a uma rápida absorção administrativa pelo Estado, contribuiu para a sua despolitização. De fato, Nave e Fonseca (2000) afirmam que a configuração atual das ONGs ambientalistas (ONGAs)

se deve principalmente ao apoio estatal à sua organização e atuação na segunda metade da década de 1980.

A evolução das ONGAs foi caracterizada por Melo (1997) em três fases distintas: a primeira está ligada ao surgimento isolado de ONGAs antes da década de 1980, quer seja pela influência da filosofia conservacionista no pós-guerra, na luta contra o modelo baseado na energia nuclear no final da década de 1970, ou o movimento pela defesa do patrimônio nacional a partir de 1974; a segunda, entre 1985 e 1987, foi marcada pelo crescimento e consolidação das ONGAs como grupo de pressão e protesto em favor do desenvolvimento sustentável, começando a ocupar a cena política, influenciar políticas públicas e sensibilizando a opinião pública embora de forma ainda pouco significativa; a terceira, a partir de 1994, em que por meio de sua consolidação no espaço público ganham respeito político do governo nacional e no âmbito da comissão europeia, abrindo espaços de diálogo e negociação das questões ambientais.

Destes processos de mudanças em termos de enquadramento político, institucional, organizativo e de mobilização Nave e Fonseca (2000, 1-18) aponta que resultou uma configuração particular do movimento associativo da área do ambiente em Portugal marcada por fortes desequilíbrios, quer em termos de visibilidade e atuação pública, quer de cobertura territorial e de mobilização de recursos. E ainda descreve que:

“os desafios da institucionalização das associações de defesa do ambiente como “grupos de interesse público” e a sua participação em processos de consulta e formação de decisão na área das políticas públicas do ambiente, apresentavam-se no início da década ainda demasiado exigente para as capacidades de muitas associações. Apenas um pequeno grupo de associações com mais recursos e com mais eficientes estruturas organizativas parecem ter sido capazes de lhes responder cabalmente. Contando com uma rede cada dia mais vasta de ativistas e especialistas em várias matérias ambientais, o que lhes permitiu ocupar sempre o lugar da frente da participação pública, do protesto ambiental e do reconhecimento público e político do seu papel social, elas têm vindo a assegurar o essencial da participação pública do movimento associativo do ambiente na esfera da política ambiental do país”.
(Nave e Fonseca 2000, 9).

Percebe-se, que em Portugal as ONGs ambientalistas conquistam maior confiança da opinião pública em comparação com o governo quando o tema é meio

ambiente, mas as bases de apoio ainda são pouco efetivas, devido ao baixo grau de associativismo da população (Melo 1997). Nesse sentido, Freitas et al. (2000) concordam que a representatividade das ONGAs é pouco significativa se forem consideradas as suas bases de apoio, e defendem que o histórico, a atuação, o desempenho e a competência das ONGAs devem ser sua garantia perante a sociedade para a legitimidade de sua representação. Isso confirma a tendência de que as ONGAs e valem mais da mídia como espaço privilegiado das estratégias de mobilização pública, do que dos canais tradicionalmente correntes de ação coletiva, o que é justificado pelo baixo grau de envolvimento dos cidadãos portugueses.

As associações de defesa do meio ambiente procuram utilizar os recursos de mídia para tornarem os problemas ambientais como problemas sociais, neste aprendizado traduzem as informações técnica-científica para uma linguagem menos formal e de fácil acesso para o público leigo. Neste sentido as ONGs- como estratégia, procuram também levar à mídia aquilo que elas querem, indo assim de encontro de suas necessidades de comunicação dos grupos empresarias.

O debate sobre a transposição do Tejo-Segura nas seções seguintes irá demonstrar os argumentos das autoras, evidenciando a imprensa falada e televisiva como arena de disputa e controle de informações que buscam angariar a simpatia da opinião pública para as causas conflitantes (Pinto 2003), em que muitas informações omissas são publicadas e conteúdos técnicos são traduzidos para o entendimento do grande público, já que a grande maioria das ONGAs tem estreita relação com universidades e atores do campo científico. Esta relação entre mídia, ONGAs e cientistas é definida como de competição e complementaridade (Truninger e Valente 1999).

Outro dado de relevância que deve ser citado, pois chega a ser preocupante, é o fato que o governo tenta de certa forma burocratizar o acesso principalmente das pequenas ONGs com exigências impossíveis de ser atendidas, fazendo com que apenas as grandes associações mais bem preparadas, tenham acesso à oferta estatal de participação. Desta forma o espaço ofertado torna-se mais seletivo, diminuindo desta maneira a representatividade nos espaços decisórios.

Nave e Fonseca (2000) sinalizam para uma diferenciação entre as ONGAs com menor capacidade de organização e mobilização de voluntários e recursos com as ONGAs de maior capacidade de mobilização de voluntários e recursos. Estas últimas

possuem em geral pequeno núcleo dominante facilitando para o governo uma maior chance de negociação, viabilizadas a partir de 1987 nos espaços decisórios de oferta estatal criadas deste então.

Segundo Rodriguez (2009) a cooptação das ONGs ambientalista em Portugal feitas pelo governo, principalmente usando as pequenas agremiações, feita através de políticas de interesse deles próprios prejudicou de certa forma a mobilização da sociedade em torno de questões ambientais de relevância nacional cujos interesses eram apenas dos governantes e não da maioria da população. Percebemos durante a pesquisa que as pequenas organizações não governamentais, tinham pouco poder de barganhar recursos com o governo central, acabando desta forma em muitos casos fundiam-se com outras congêneres de maior porte (Nave e Fonseca-2000).

No caso da participação prevista como direito do cidadão, além da Constituição Portuguesa, o país conta com variadas referências em diplomas legais que garantem o acesso da sociedade na administração pública. O enquadramento legal das ONGs em Portugal seguiu, principalmente, por meio da Lei n° 10/87 que regulamentava as Associações de Defesa do Ambiente – ADA, e da Lei n° 19/94 para as Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGDs) que atuam com a cooperação para o desenvolvimento local e internacional em países subdesenvolvidos.

5.5 - A Participação Popular na Gestão das Águas em Espanha Através da Sociedade Civil Organizada

O paradigma da gestão da água em Espanha vem sendo objeto de profundas alterações mediante a transformação de diversos aspectos estruturais da política da água. Mudanças como os havidos nas linhas de governo, mudanças significativas na regulação desta política nos estatutos das Autonomias. A resposta por novas tecnologias (dessalinizadoras e reutilização de águas usadas), a sensibilidade do público em geral ante os problemas de qualidade e quantidade de água, assim como a reordenação das águas subterrâneas em plano interno (Cisneros 2008).

Segundo Cisneros (2008, 30-41), é necessário fazer uma distinção na abordagem da participação pública nos processo de tomada de decisão nas questões ambientais em Espanha:

“ [...] Enquanto ao sujeito da participação pública, temos que precisar que a denominação usual na União Europeia é a de “público” equivalente ao término cidadão. O primeiro pilar da participação pública é a difusão e acesso a informação ambiental que se estabelece no direito comunitário com uma dupla vertente: de uma parte como o direito subjetivo de qualquer pessoa física ou jurídica a aceder à informação ambiental e, por outra, como as obrigações das Autoridades públicas de difundir de ofício a informação ambiental e dar acesso a informação deste tipo que lhe seja solicitada²³. O segundo pilar é a participação na tomada de decisões e tem diversas vertentes que se correspondem com distintas intensidades: Na elaboração das políticas relativas ao meio ambiente, se contempla unicamente que cada Estado se “esforçará” por brindar o público à possibilidade de participar, sem mais concreções²⁴. O terceiro pilar é a tutela judicial efetiva ante o não cumprimento dos direitos de participação mencionados. Trata-se do direito geralmente reconhecido nas legislações dos países da União para todos os direitos judicialmente exigíveis. Não obstante, vem estabelecida de forma expressa para o direito de acesso a informação ambiental solicitada²⁵, os direitos de participação nos projetos que sejam objeto de avaliação de impacto ambiental²⁶ e nas instalações industriais que sejam objeto do controle integrado da contaminação²⁷. ”

Na elaboração das políticas relativas ao meio ambiente, se contempla unicamente que cada Estado se “esforçará” por brindar o público à possibilidade de participar, sem mais concreções. Na elaboração de normas juridicamente obrigatórias de aplicação geral que possam ter um efeito importante sobre o meio ambiente, se estabelece que cada Estado se esforçará por promover uma participação efetiva do público em uma fase apropriada e quando as opções estejam ainda abertas. Para ele, exige que se ponha a disposição do público um projeto de ditas normas e se fixe um

²³ Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de janeiro de 2003 relativa ao acesso do público a informação ambiental e pela que se anula a Diretiva 90/313/CEE do Conselho, DO L 041, 14-02-2003.

²⁴ Artigo 7 do Convênio de Aarhus de 1998, adotado na União Europeia por Decisão 2005/370/CE do Conselho de 17 de fevereiro de 2005, DO L 124, 17-05-2005.

²⁵ Artículo 6 da Diretiva 2003/4/CE.

²⁶ Artigo 10 bis da Diretiva 85/337/CEE, introduzida pela Diretiva 2003/35/CE.

²⁷ Artigo 15 bis da Diretiva 96/61/CE do Conselho de 24 de setembro de 1996 relativa a prevenção e ao controle integrados da contaminação DO L 257, 10-10-1996, em sua redação dada pela Diretiva 2003/35/CE Do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003 DO L 156, 25-6-2003.

prazo suficiente para permitir-lhe formular observações, ainda que seja diretamente, ainda que seja por mediação de órgãos consultivos representativos. As observações terão em consideração em todo o possível.

Elaboração dos planos, programas que possam ter efeitos significativos no meio ambiente, exige a realização de um informe ambiental que o público interessado tenha, com a devida antecipação, possibilidade real de expressar, prazos adequados sua opinião sobre o projeto de plano, programa, informe ambiental, todos eles antes de sua adoção. A decisão sobre o plano o programa ha de declarar como se tem tomado em consideração as opiniões expressadas. Além do que existem outros planos e programas exigidos pelo Direito comunitário para a proteção ambiental que tem um regime de participação pública similar.

O sujeito básico da participação cidadã é o “*público*” término que não encontramos definido expressamente na Diretiva Marco de Águas-DMA. No entanto, por analogia poderíamos defini-lo como uma ou mais pessoas físicas, jurídicas, de acordo com o estabelecido na legislação ou a prática nacional, suas associações, organizações ou grupos. Esta definição se fundamenta em aplicar por analogia o conceito recolhido na Diretiva de avaliação ambiental estratégica (Cisneros 2008).

A participação pública pode ser definida como a participação dos indivíduos e dos grupos que são afetados positivamente ou negativamente perto ou estão interessados em uma intervenção proposta, por exemplo, um projeto, um programa, uma planta, ou uma política, que seja sujeita a um processo de tomada de decisão. A participação pública é um pré-requisito e um elemento do bom governo e a gerência sustentável dos recursos naturais (Enserink et al. 2007).

A Espanha experimentou um período de descentralização crescente e é um exemplo em que o estado de casos atual cresceu da cultura política e do ajuste institucional histórico da gerência da bacia do rio. As associações de administração de bacias foram criadas como organizações auto administradas, com a participação do usuário organizado através dos sindicatos (associações de interesses econômicos). Durante a ditadura da guerra civil, estas associações foram abolidas e foram substituídas pelas organizações não participativas, que foram usadas como instrumentos pelo governo central. Isto é, o movimento inverteu a natureza participativa histórica da gerência da bacia dos rios em Espanha. A dominação do governo na gerência da bacia dos rios, o desenvolvimento e o planejamento dos recursos hídricos significou para o

público que a questão das águas era um problema do estado, pertencendo ou não a qualquer um (Enserik et al. 2007).

A participação cidadã fica reforçada desde o momento em que nos encontramos diante de um direito coletivo cuja conservação e responsabilidade é dever de todos, como estabelece a constituição Espanhola em seu artigo 45²⁸. No entanto, as vozes de todos os interessados devem ficar garantidas para que o dever possa ser compartilhado. A participação cidadã serve para apoiar a administração na difícil tarefa de frear os efeitos negativos da atuação do homem sobre o meio ambiente, basicamente pelo poder que exercem os interesses econômicos, e para arrancar da administração o dinamismo necessário que permita obter do direito ambiental sua paralisa e descumprimento sistemático. Desta maneira como a cidadania advém, através da participação, a autora garante a administração ambiental consensual (Rosado 2005).

A hora de transpor a Diretiva Marco das Águas-DMA, ao direito interno, o legislador espanhol tem-se limitado a cooptar, quase que literalmente o artigo 14 do DMA que faz referência aos prazos que se devam ter em conta com relação à informação e participação pública no procedimento de elaboração dos Planos Hidrológicos de cada bacia (Rosado 2005).

²⁸ Artigo 45 da Constituição Espanhola:

- Todos têm o direito a desfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de conservá-lo;
- Os poderes públicos velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade da vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva;
- Para os que violam Para os que violam o disposto no trecho anterior, nos términos que a lei fixa se estabelecerá sanções penais, ou, em seu caso, administrativas, assim como a obrigação de reparar o dano causado.

5.6 – As Confederações Hidrográficas: Histórico e Evolução da Atuação Política na Gestão das Águas em Espanha

Os Organismos de bacia, com a denominação de Confederações Hidrográficas, são entidades de Direito público com personalidade jurídica própria e distinta dos organismos do Estado ligada a efeitos administrativos ao Ministério do Meio Ambiente e com plena autonomia funcional, de acordo com o que se dispõe na lei de águas. A Administração pública da água se exerce desde as bacias intercomunitárias pelas Confederações hidrográficas e em as bacias intracomunitárias pelas Administrações Hidráulicas das Comunidades Autônomas correspondentes (art. 16 Lei d Água)²⁹

Para manejar os recursos hídricos de Espanha foram criadas administrações especializadas, os organismos de bacia. Estes organismos, criados desde 1926, teriam inicialmente como papel principal a construção de infraestrutura hidráulica. Nas últimas décadas seu papel têm mudado até a proteção e o uso sustentável da água, uma tendência que se tem reforçado com a implementação da diretiva marco da água de 2000 da União Europeia em Espanha. Os organismos de bacia têm vários órgãos consultivos para aumentar a participação dos usuários na tomada de decisões. A grande maioria dos organismos de bacia são Confederações Hidrográficas, são bacias que incluem varias comunidades autônomas, que estão sob a tutela do Ministério de Meio Ambiente. Assim, pois, as Confederações Hidrográficas são parte da administração do Estado e ao mesmo tempo são ferramentas para a tomada de decisões participativas a nível local e da bacia. As autoridades do Estado têm transferido às comunidades autônomas em aquelas bacias que discorrem em sua totalidade pelo território de uma só comunidade autônoma.

A Espanha esta subdividida em 14 Confederações Hidrográficas: Cantábrico, Duero, Ebro, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, Minho-Sil, Tejo, Segura, Bacia Atlântica Andaluza, Bacia Mediterrânea Andaluza, Confederação Galícia-Costa, Bacias Interna da Catalunha, Bacias Internas do País Vasco, conforme Figura 11.

²⁹ Lei das Águas em Espanha: Disponível em : <http://hispagua.cedex.es/en/index.php>

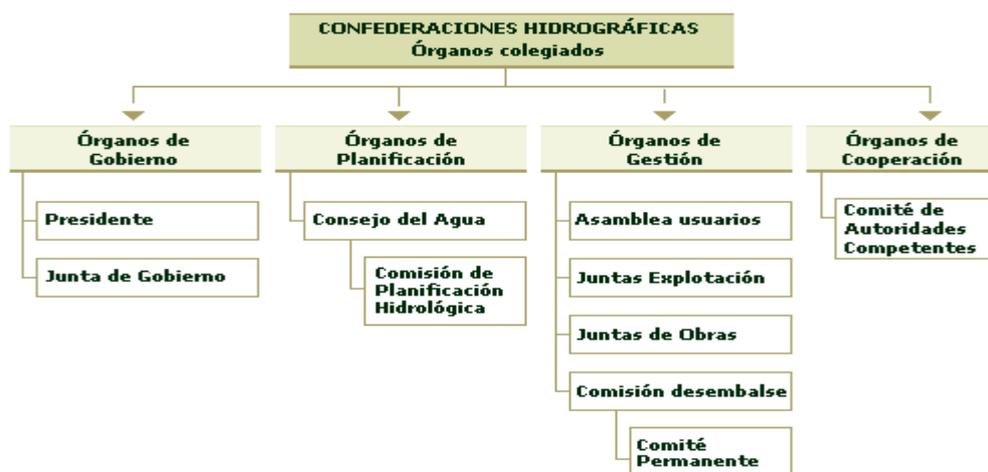


Figura 11 – As Confederações Hidrográficas Espanhola

Fonte: Confederação Hidrográfica do Rio Tejo- CHT

5.6.1 – Estrutura Organizacional das Confederações Hidrográficas

As Confederações hidrográficas possuem a estrutura funcional apresentada no Quadro abaixo:



Quadro 09 – Estrutura das Confederações Hidrográficas

Fonte: Confederação Hidrográfica da Segura- Disponível em: http://www.chsegura.es/chs/informaciongeneral/elorganismo/estructurayfunciones/estructura_orggob_01.html- acesso em 19.10.2010

Este quadro servirá com parâmetro para mostrar as semelhanças da estrutura organizacional entre os organismos de bacias da Espanha que aqui são chamados de Confederações Hidrográficas e os organismos de bacias no Brasil, denominados de Comitês.

O Real Decreto 925/1989, de 21 de julho, que constitui o Organismo de bacia A Confederação Hidrográfica do Segura, completa o texto legal citado, determinando o número e procedência dos membros da Junta de Governo e do Conselho da Água.

5.6.2 – Antecedentes Históricos das Confederações Hidrográficas:

A trajetória assumida pelas confederações hidrográficas tem sido extensa. Sua evolução tem provocado uma mudança substancial desde sua criação, tanto no campo legislativo como doutrinário. Foram estabelecidas em princípio como “*Administraciones públicas institucionais de carácter autónomo, delimitadas por bacias fluviais importantes*” e também como a culminação de um processo geral de participação dos usuários, intimamente ligado ao ordenamento jurídico espanhol das águas públicas”. Sua criação foi prevista por Decreto, em 5 de março de 1926, logo elevado a Decreto-Lei, em 28 de maio do mesmo ano. Inicialmente se denominaram “*confederaciones Sindicales Hidrográficas*”, ficando sua constituição a vontade da administração pública- sempre que o estime conveniente, ou dos próprios administrados, quando o solicitasse ao menos setenta por cento dos representantes da riqueza agrícola e industrial afetada aos possíveis aproveitamentos (Baquer 1999).

A primeira que se criou foi a Confederação Sindical Hidrográfica do Ebro, em 5 de agosto do mesmo ano com a denominação do respectivo rio objeto de regulação; consistindo sua finalidade em no aproveitamento geral dos recursos hidráulicos de uma bacia mediante a integração metódica e coordenada de interesses e atividades (Artigo 2 do Regulamento). No entanto, convém mencionar, que em matéria de águas, com anterioridade a dito decreto (1926), existiram como antecedentes legislativos, duas Leis de Águas (1866 e 1879), de conteúdo similar, que em ocasiões origina a referência por alguns autores, de forma conjunta; outras leis especiais, como a Lei de Obras

Hidráulicas, a Lei de Irrigação do Alto Aragón, a Lei para as Juntas de Obras, entre outras, e que tem estreita relação com as confederações hidrográficas, enquanto a afetam de uma outra forma. Assim, a primeira Lei de Águas, ditada no ano de 1866, em sua exposição de motivos, veio a regular, “*não só o aproveitamento, mas também a propriedade das águas*” e além do mais, recolheu a tradição existente em esta matéria, tanto de textos escritos como costumes.

O segundo antecedente legislativo, constitui a Lei de Águas de 1879, de 13 de junho, tem existido em Espanha uma longa per vivência histórica..., e opina que em esta lei: “*Existe uma quase completa publificação das águas; se estabelece um acabado procedimento concessional; surgem direitos de aproveitamento; se reserva a Administração uma intensa intervenção sobre o uso das águas*”.³⁰ Logo viriam o Primeiro Congresso Nacional de Irrigação, celebrado em Zaragoza, nos dias 2 a 6 de outubro de 1913 e a promulgação da Lei de Irrigação do Alto Aragón, em 7 de janeiro de 1915, que entre outras coisas, cria a Junta de Obras, (logo Junta Social, pelo artigo 6 do Real Decreto- lei de 17 de fevereiro de 1925) com participação dos usuários.

Segundo Baquer (1999), destes precedentes se extrai a ideia, de exigir em toda a bacia do Ebro “*uma ação comum*” (dados do autor), incluindo a execução do Plano de Irrigação do Alto Aragón e a regulação da vazão do Ebro; também os serviços de vigilância e a luta contra as pragas do campo na zona; a comercialização e exportação dos produtos das áreas irrigadas, segundo o autor, insistem em reconhecer a conexão, entre a água e os resultados de seu aproveitamento, e a afirmação do valor da irrigação e sua relação com a execução das grandes obras que no Estado deve executar e explorar. Posteriormente, por Real Decreto de 6 de julho de 1917, e em aplicação do estabelecido na Lei de 7 de janeiro de 1915, que aprovava o Plano de Irrigação do Alto Aragón, se estabeleceram de modo definido e concreto as funções da Junta de Obras, que se constituíam para levar a cabo a administração econômica das obras que integravam o Plano.

Assim, precisamente, chegamos ao Real Decreto Lei de 5 de março de 1926, pela qual se criam as confederações hidrográficas. Sua análise histórica convém dividi-la em etapas, a fim de estruturar a vida das confederações hidrográficas, em função das transformações sofridas desde o decreto de 1926, até a criação dos organismos de bacia

³⁰ Para um apanhado de todas as referencias legais de participação na legislação espanhola ver Livro Branco das Águas de 2000.

com a Lei de Águas de 1985, e as modificações produzidas pelo texto refundido da lei de 2001 e de 2003, para incorporar o Diretivo Marco da Água.

As Confederações Hidrográficas foram concebidas pela Lei de Águas (em seus artigos 19 e posteriores) como os Organismos responsáveis fundamentalmente da administração hidráulica das bacias intercomunitárias. O artigo 21 da Lei de Águas estabelece como funções da Confederação:

- A elaboração do Plano Hidrológico da bacia, assim como seu seguimento e revisão.
- A administração e controle do domínio público hidráulico.
- A administração e controle dos aproveitamentos de interesse geral o que afetem a mais de uma Comunidade Autônoma.
- O projeto, a construção e exploração das obras realizadas com recursos de fundos próprios do Organismo, e as que lhes sejam encomendadas pelo Estado. As que se derivem dos convênios com Comunidades Autônomas, Corporações locais e outras Entidades públicas ou privadas, ou dos subscritos com os particulares.

5.6.3 – A Confederação Hidrográfica do Rio Tejo

O Tejo é o maior rio da península e é o terceiro tanto em superfície total como em apartações, depois do Ebro e do Duero. É também a que têm maior peso populacional de Espanha e da península e a mais solidária de acordo com o volume de água que cede a outras bacias. É a bacia mais regulada de Espanha. Nos anos quarenta se estruturam os organismos de bacia em duas figuras muito similares: as Confederações Hidrográficas no caso das bacias do Ebro, Segura, Guadalquivir, Duero e Pirineo Oriental, e a Delegação de Serviços Hidráulicos para o Tejo, Guadiana, Norte e Sul da Espanha. Agora, tanto as Confederações Hidrográficas como as Delegações de Serviços Hidráulicos assumiram as funções jurídicas administrativas e a de execução de obras hidráulicas em seu conjunto. Paulatinamente estas últimas foram transformando-se em Confederações Hidrográficas; em primeiro lugar a de Guadalhorce em 1949, que posteriormente passou a denominar-se do Sul de Espanha, depois as do Tejo e Guadiana em 1953 e finalmente a do Norte de Espanha em 1961.

O desenvolvimento da Constituição Espanhola de 1978, que estabelece os princípios de descentralização, desconcentração e coordenação para a Administração Pública, se criou mediante a Lei de Águas de 1985 os novos organismos de bacia, que mantendo o nome de Confederações Hidrográficas, integraram as Comissárias de Águas em 1 de janeiro de 1986.

5.6.4 – A Confederação Hidrográfica do Rio Segura

A Confederação Hidrográfica do Segura, é um organismo autônomo da Administração Geral do Estado, vinculado, a efeitos administrativos, ao Ministério de Meio Ambiente e Meio Rural e Marinho. É uma entidade de direito público com personalidade jurídica própria e que dispõe de autonomia para reger e administrar por si os interesses que lhes sejam confiados; para adquirir e vender os bens e direitos que possam constituir seu próprio patrimônio; para contratar e obrigar-se e para exercer, ante os Tribunais, todo gênero de ações, sem mais limitações que as impostas pelas leis. Seus atos e resoluções ponham fim a via administrativa. Sua estrutura e funções assim como seu regime econômico e patrimonial estão definidas pelo Real Decreto Legislativo 1/2001 pelo que se aprova o texto refundido da lei de águas.

5.6.5- A Avaliação dos Órgãos Gestores da política de Água em Espanha

A administração pública atualmente deve ser vista como uma atividade social de alta relevância, visto que a sociedade dela depende para promover o crescimento e desenvolvimento sustentável do país.

No caso de transparência de gestão da água em Espanha o estudo foi efetivado a partir de uma análise detalhada de informações que publicou quatorze organismos de

bacias incluídos no INTRAG³¹. A Transparência Internacional (TI) Espanha, enviou para todos eles em junho de 2010 um questionário que contém 80 indicadores que serviu de base para a avaliação para este índice de transparência e que já estavam preenchidos por TI-Espanha, no qual recorria uma pontuação derivada de uma valorização previa e externa realizada por esta organização, na qual foi constituído uma pontuação mínima de partida para cada organismo, que foram adicionados nesse caso correspondentes, à nova informação que os organismos tenham sido incorporados ao questionário e em seu site. As agências tiveram que terminar de preencher o questionário acima (ou a concordar com ele), indicando a localização exata dos dados que tinham incorporados respeito a cada indicador, de forma que TI-Espanha tinha podido realizar a oportuna verificação de ditas datas acrescentado. O questionário se havia enviado a cada organismo em formato eletrônico.

Publicada pelo Movimento pelo TEJO – PROTEJO a Transparência Internacional (TI), ONG que tem como principal objetivo a luta contra corrupção, apresentou em 05/10/2010 os resultados do Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG), desenvolvido pela Transparência Internacional Espanha. Este novo índice é uma ferramenta para medir e divulgar o nível de transparência informativa das instituições que fazem a gestão da água em Espanha (Confederações Hidrográficas e Agências Regionais da Água).

A avaliação foi realizada através de um conjunto integrado de 80 indicadores referentes a seis domínios da transparência, apresentando os resultados obtidos por essas instituições, tanto a transparência global como em cada uma dessas áreas. Após a avaliação a Confederação Hidrográfica do rio Tejo- CHT ficou em último lugar no índice de transparência na gestão da água (Quadro 8).

Segundo a Transparência Internacional (TI), seria desejável aplicar esta metodologia às instituições que fazem a gestão da água em Portugal para que se explicitem as dificuldades de transparência que também aqui existem neste domínio.

³¹ Índice de Transparência na Gestão da Água (INTRAG) constitui uma ferramenta para medir e divulgar o nível de transparência informativa dos organismos que gestionam a Água em Espanha. O INTRAG tem assim um duplo objetivo: Por uma parte, realizar uma avaliação do nível de transparência dos Organismos de bacias espanholas (Confederações Hidrográficas e Agências Autônomicas da Água), e por outra, impulsionar e propiciar o aumento da informação que estes organismos oferecem aos cidadãos e a sociedade em seu conjunto.

Após a avaliação da transparência na gestão das bacias, ficaram assim classificados os organismos pesquisados:

	ORGANISMOS DE BACIA	PONTUAÇÃO (Entre 1 e 100)
1	Agencia Catalã de Água	71,2
2	Confederação Hidrográfica do Ebro	71,2
3	Confederação Hidrográfica do Júcar	71,2
4	Confederação Hidrográfica do Segura	60,3
5	Agência andaluza de Água	57,5
6	Confederação Hidrográfica do Cantábrico	52,1
7	Confederação Hidrográfica do Guadalquivir	50,7
8	Confederação Hidrográfica do Duero	49,3
9	Confederação Hidrográfica da Guadiana	47,9
10	Confederação Hidrográfica do Minho-Sil	46,6
11	Agência Vasca de Água	44,3,8
12	Agência Balear de Água	34,2
13	Águas de Galícia	32,9
14	Confederação Hidrográfica do Tejo	27,4

QUADRO 10: Avaliação de Desempenho das Confederações Hidrográficas em Espanha

FONTE: Movimento ProTejo-Portugal

A confederação Hidrográfica do Tejo teve os itens avaliados da seguinte forma³²:

- A) Informação sobre a instituição da bacia - 13º lugar
- B) Relações com o público e partes interessadas - 12º lugar
- C) Transparência nos processos de planeamento - 5º lugar
- D) Transparência na gestão dos recursos hídricos e usos da água - 10º lugar
- E) Transparência econômica – financeira - 12º lugar
- F) Transparência em contratos e licitações - 14º lugar

³² Publicada por ProTEJO - Movimento pelo TEJO-Portugal

CAPITULO VI – VISÃO GERAL DA TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DOS COMITÊS DE BACIA.

A transposição do Rio São Francisco (Ver Mapa 01- Bacia do S. Francisco e Mapa 02 - Localização dos Pontos de Transposição) se refere ao polêmico e antigo projeto de transposição de parte das águas do rio. Orçado atualmente em R\$ 4,5 bilhões, que prevê a construção de dois canais que totalizam 700 km de extensão. Tal projeto, teoricamente, irrigará o nordeste, que é uma região semi-árida do Brasil. A ideia de transposição das águas é tida como desde a época de [Dom Pedro II], já sendo vista como única solução para a seca do nordeste. Naquela época não foi iniciado o projeto por falta de recursos da engenharia, mas algumas décadas mais tarde, foi retomada a discussão do projeto, como em 1943 por Getulio Vargas e em 1994 por Fernando Henrique Cardoso.

O projeto prevê a construção de dois canais, sendo que um deles, o leste, terá cerca de 210 km, e levará água ao estado de Pernambuco e também para a Paraíba. O canal norte, por sua vez, terá 402 km, e também beneficiará Pernambuco e Paraíba, mais o Ceará e o Rio Grande do Norte. Com previsão de beneficiar 12 milhões de pessoas, o projeto prevê a captação de 1,4% da vazão de 1.850 metros cúbicos por segundos (m³/s) (Ver mapa 02)

Segundo o senador Eduardo Suplicy- PT / São Paulo, O projeto de Integração do Rio São Francisco com outras bacias hidrográficas do Nordeste objetiva acabar com o problema da seca no semiárido brasileiro. A proposta tem uma história tão antiga quanto a seca na região e o debate é polarizado pelos argumentos contrários ou favoráveis.

Dados repassados pelo ministério da Integração Nacional de 1985 a 2000, vários projetos foram apresentados, todos prevendo a captação da água, mas nenhum se referindo à revitalização do Rio São Francisco. Por sua vez, o Plano Plurianual (PPA) do governo federal 2004/2007 priorizou inúmeras ações no setor hídrico para a Região Nordeste, envolvendo a transposição, a integração das bacias, a revitalização ambiental, a irrigação da região e o Proágua, que visa o suprimento urbano. O governo federal investiu, em 2004, R\$ 26 milhões nas ações de revitalização do rio; em 2005, R\$ 100

milhões, só na área dos ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente. O Ministério das Cidades, por sua vez, está aplicando R\$ 620 milhões em projetos de saneamento básico e/ou de abastecimento d'água em 86 municípios da Bacia (Ministério da Integração nacional).

Na verdade, o projeto da transposição esqueceu-se do fundamental – das realidades do vale e da região do São Francisco. É uma iniciativa que parece ignorar todos os dados da realidade dessa área, em favor de outros interesses, como a expansão de grandes projetos irrigados de fruticultura voltada para a exportação e para a criação de camarões também exportáveis. Ou seja, contribui para a prevalência e expansão de um modelo exportador de produtos primários ou de pequeno valor agregado, para países industrializados – como acontece há quinhentos anos. E como os importadores dominam absolutamente os mecanismos de formação de preços, é preciso exportar cada vez mais para produzir saldos comerciais destinados a equilibrar o balanço de pagamentos e permitir o pagamento de juros cada vez maiores aos mesmos países. Que também detêm o controle dos preços do que exportam para os países "*em desenvolvimento*" e a eles agregam todos os fatores que desejam – o alto valor de sua mão-de-obra, a remuneração das cadeias de negócios, royalties de patentes etc. Sem falar em que os exportadores arcam com os custos sociais e ambientais, sem nenhuma remuneração.

Em 1964, para se ter uma ideia deste quadro, o Brasil detinha cerca de 1% do comércio exterior global. Chegou a 1,5% em 1985, e hoje está em 1,04%. Como assinalou o Prof. José Eli da Veiga, da USP, em seu recente livro *Desenvolvimento sustentável: desafio do futuro* há produtos exportados hoje por valores reais inferiores aos que vigoravam antes da Grande Depressão do início dos anos 1930. Pode-se acrescentar que a soja brasileira só em 2004 retornou às cotações de 1988, mas já em 2005 chegou a perder 50% do valor. As carnes brasileiras perderam 17% do valor real em uma década e está, neste início de 2006, no mais baixo preço de muitas décadas (Coelho 2005).

Não é, portanto, essa transposição que enfrentará os problemas centrais e cruciais. A prioridade- agora é o autor do livro que fala – precisa ser a revitalização. Mas em 2003 só foi feito nessa direção 1% do que seria indispensável – e nesse passo o processo lavará um século. Não bastasse isso, lembra o livro, o projeto da transposição consagra uma interferência indevida do Ministério da Integração Nacional nas funções

do Ministério do Meio Ambiente, onde se situa o IBAMA, o órgão licenciador. Esse – vale a pena lembrar – teve sua autonomia gravemente atingida pela ex-ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, que deu seu apoio prévio, público, ao projeto de transposição, antes que o IBAMA nem sequer houvesse examinado o estudo de impacto ambiental. Além disso, o MMA cerrou fileiras a favor da aprovação do projeto no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Coelho 2005)



Figura 12- Mapa da Bacia do Rio São Francisco no Contexto Nacional

Fonte: Ministério da Integração Nacional/ CODEVASF (1999).

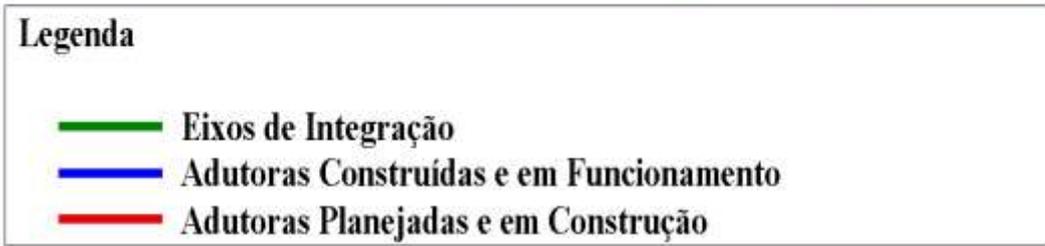


Figura 13 - Mapa de Localização dos Pontos da Transposição

Fonte: Ministério da Integração Nacional/CODEVASF (2008).

6.1 – Caracterização Física, Histórica e Socioambiental da Bacia do Rio São Francisco.

O rio São Francisco nasce em Minas Gerais, na Serra da Canastra, segue em sentido sul-norte até a confluência com o rio Urucuia, atravessando o estado da Bahia, desenvolve um grande arco na direção norte-nordeste até a cidade de Cabrobó, no estado de Pernambuco, girando, para lestes, depois para sudeste, dividindo Alagoas e Sergipe, finalmente, deságua no Oceano Atlântico, após percorrer pela Bahia e Pernambuco, quando altera seu curso para sudeste e chega a sua foz, no Oceano Atlântico, entre Alagoas e Sergipe, percorrendo 2.863 km de extensão, destes 2.130 km são navegáveis. A Região Hidrográfica do São Francisco (Figura 13) tem 638.576 km² de área (7,5% do país). A Bacia possui sete unidades da federação - Bahia (48,2%), Minas Gerais (36,8%), Pernambuco (10,9%), Alagoas (2,2%), Sergipe (1,2%), Goiás (0,5%), e Distrito Federal (0,2%) - e 504 municípios (cerca de 9% do total de municípios do país). A região hidrográfica do São Francisco engloba uma parte da região do semi-árido nordestino, caracterizada por apresentar períodos críticos de estiagens, resultado de baixa pluviosidade e alta evapotranspiração, fazendo com que o rio São Francisco desempenhe um importante papel nesta região. A região do Semi-Árido corresponde a 58% da região hidrográfica (CODEVASF 2010)

A população total da região, segundo dados do IBGE de 2006, é de aproximadamente 13,9 milhões de habitantes. Caracteriza-se por possuir população predominantemente urbana, representada por 75% do total de seus habitantes. A densidade populacional média na RH São Francisco é de 22,1 hab/km². O nível educacional da população é baixo: o índice de alfabetização dos adultos com mais de 14 anos é de 50% e nas áreas rurais, somente cerca de 30% das pessoas entre 7 e 14 anos estão na escola e quase todas as matrículas concentram-se nos quatros primeiras séries (CODEVASF 2010).

No campo da saúde, observam-se condições de baixo nível, representadas pelo índice de doenças endêmicas e transmissíveis, por altas taxas de mortalidade, por insuficiência de instalações e de pessoal técnico, e por saneamento básico e nutrição inadequada, entre outros. Diante do exposto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio da região é de 0,660 (IBGE 2000), abaixo do IDH do Brasil que é de 0,790 (PNUD 2000; CODEVASF 2010).

6.1.1 – Precipitação e Vazão

Segundo dados do INMET (2007) as precipitações anuais ao longo do vale são irregulares quanto a distribuição, variando de 350 a 1.900 mm em anos normais e, quanto ao período de ocorrência, variando do verão, nas cabeceiras, ao inverno, nas proximidades da foz. As temperaturas médias anuais, por sua vez, oscilam entre 18 e 27°C. a evaporação é relativamente alta, variando de 2.300 a 3.000 mm anuais. A umidade relativa média anual situa-se na faixa de 60 a 80% e a luminosidade é alta – de 2.400 a 3.300 horas por ano. A média anual da precipitação na região do São Francisco é de 1.003 mm, bem abaixo da média nacional que é de 1.761 mm (CODEVASF 2010).

A vazão média da região hidrográfica do São Francisco é de 2.846 m³/s, correspondendo a 1,6% da vazão média no país. A sua disponibilidade hídrica, levando-se em conta a vazão regularizada pelos reservatórios da região, é de 1.886 m³/s, ou seja, 2,1% da disponibilidade hídrica nacional. A vazão específica na região é bem baixa, apenas 4,5 L/s/km², devido principalmente à porção do semiárido. A média brasileira é de 20,9 L/s/km².

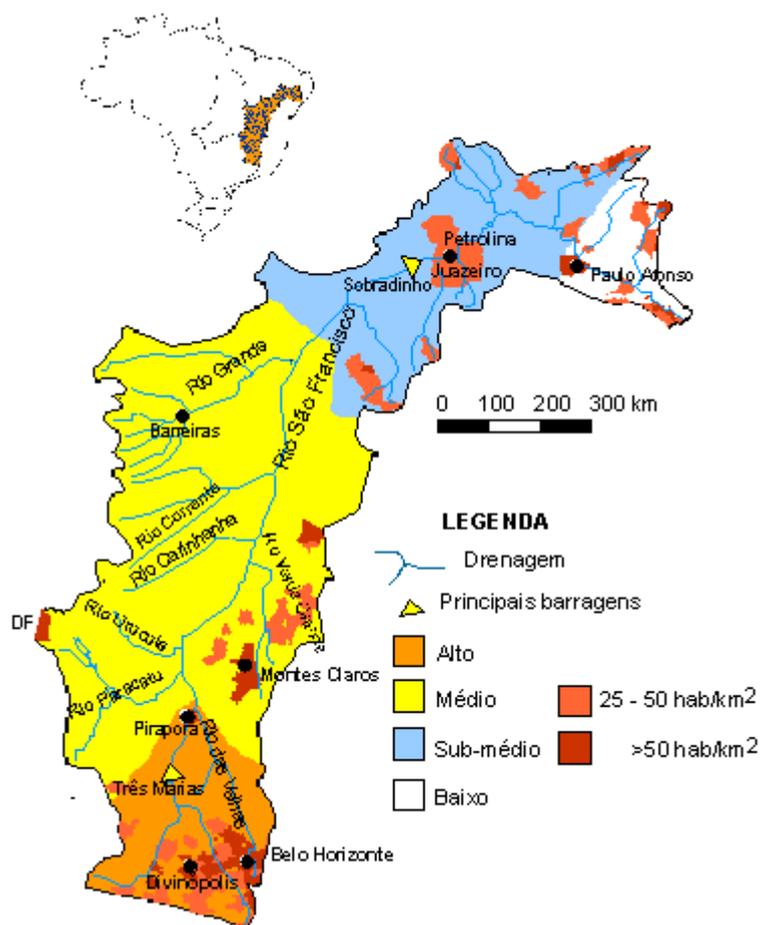


Figura 14 – Bacia Hidrográfica do Rio S. Francisco

Fonte: CBH do Rio São Francisco - AGB PEIXE VIVO

6.1.2- Relação Entre Demanda e Disponibilidade Hídrica

Os principais rios da região hidrográfica do São Francisco foram analisados quanto à relação demanda total/ disponibilidade e 56% das extensões dos rios analisados foram classificadas com situação “excelente” ou “confortável”, enquanto que 44% foram classificados com situação preocupante, crítica ou muito crítica (Gráfico 4) (ANA 2010)



Gráfico 05: Situação dos Principais Trechos dos Rios da RH do São Francisco Quanto à Relação Demanda/Disponibilidade.

Fonte: (ANA 2010)

6.1.3- Relação Entre Carga Orgânica Lançada e Carga Assimilável

A região apresenta, em geral, boa qualidade em seus principais rios em relação à carga orgânica lançada, possuindo 56% de seus trechos analisados com qualidade “ótima” e 14% como “boa”. Por outro lado, 21% das extensões dos rios foram classificadas com qualidade “ruim” ou “péssima”. O Gráfico 5 apresenta tais valores (ANA 2010)

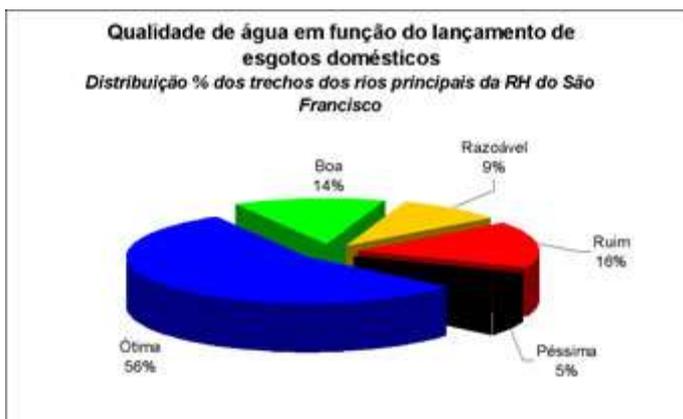


Gráfico 06: Situação dos Principais Trechos dos Rios da RH do São Francisco Quanto à Relação Entre Carga Orgânica Lançada e Assimilável. Fonte: (ANA 2010)

6.1.4- Demandas Consultivas

A demanda total na região é de 180,8 m³/s de vazão de retirada, representando cerca de 6% de sua vazão média. A região do São Francisco caracteriza-se por um predomínio claro das vazões de retirada para irrigação em relação aos demais usos, como mostrado no Gráfico 4. Dentre os principais responsáveis por esta demanda estão o Pólo de Barreiras (produção de soja) e perímetros irrigados para fruticultura (irrigação por pivô central) em Juazeiro e Petrolina.

A demanda de irrigação total é de 123,3 m³/s, correspondendo a 68% do total de demandas da região. Em seguida vem a demanda urbana, com 27,3 m³/s (15%) e a demanda industrial com 17,4 m³/s (10%). A demanda animal da região é de 9,1 m³/s (5%) e a rural de 3,7 m³/s (2%) como podemos observar no Gráfico 4 (ANA 2010).

6.1.5 – Saneamento

A região hidrográfica do São Francisco apresenta bons índices de atendimento urbano de água, com 96,2%, da população atendida, índice este maior que a média brasileira que é de 89,4%, sendo que a região é a terceira com melhores índices, logo após a RH Atlântico Leste e a RH do Paraguai. Quanto ao atendimento de rede de esgotos, a RH do São Francisco também apresenta bom índice de atendimento de rede coletora de esgotos, com 50,8% de sua população urbana atendida, maior que a média nacional que é de 47,4% (ANA 2010)

6.1.6- Irrigação

A área irrigada da região do São Francisco, tomando-se como referência o ano de 2006, é de 513.599 hectares, correspondendo a 11% dos 4,6 milhões de hectares

irrigados no Brasil. Destacam-se as cidades de Juazeiro e Petrolina (perímetros irrigados para fruticultura) e o Pólo de Barreiras (soja) como principais áreas de irrigação da região (ANA 2010)

6.1.7- Usinas Hidrelétricas

O potencial hidrelétrico aproveitado da região é de 10.473 MW, correspondendo a 13% do total instalado do país. Dentre as usinas hidrelétricas instaladas na região, destacam-se: Xingu, com 3.000 MW, Paulo Afonso 1, 2, e 3 com 1.425 MW, Paulo Afonso 4 com 2.460 MW, Itaparica com 1.500 MW, Sobradinho com 1.050 MW e Três Marias com 396 MW (ANA 2007c; ANA 2010)

6.1.8- Navegação

A Hidrovia do São Francisco apresenta dois trechos navegáveis: o baixo São Francisco, com 208 km, entre a sua foz e a cidade de Piranhas (AL), e o médio, com cerca de 1.370km de extensão, entre a cidade de Pirapora (MG) e as cidades de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE). O rio Grande é navegável em cerca de 350 km entre sua foz, na margem esquerda do São Francisco, e a cidade de Barreiras (BA). O rio Corrente, afluente da margem direita do São Francisco, é navegável por cerca de 110 km entre a sua foz e a cidade de Santa Maria da Vitória (BA). Também podem ser navegáveis durante parte do ano, no período de águas médias e altas, os baixos cursos do rio Paracatu (por 100 km), do rio Caririnha (80 km) e do rio das Velhas (90 km), de sua foz até a cidade de Várzea da Palma (MG) (ANA 2010)

6.1.9- Gestão dos Recursos Hídricos

A região possuía, até o final de dezembro/2007, uma vazão outorgada total de 785,7 m³/s, num total de 10.857 outorgas emitidas. A Região Hidrográfica do São Francisco é a segunda região que possui maior vazão outorgada, correspondendo a 22% do total outorgado no país. A vazão outorgada destinada ao uso para irrigação é predominante, correspondendo a 80% do total da região, como se pode observar nos Gráfico 06 (ANA 2010)



Gráfico 07: Vazão Outorgada na Região Hidrográfica do São Francisco por Finalidades de Uso

De modo geral, a bacia do rio São Francisco apresenta:

- Conflitos de interesses na gestão, aproveitamento e restrições de uso dos recursos hídricos, principalmente entre os maiores usuários;
- Conflitos entre demandas para usos consuntivos e qualidade inadequada das águas.

A situação atual da bacia hidrográfica do rio São Francisco apresenta alguns desafios principais, entre os quais:

- Definir estratégia que solucione conflitos entre os diversos usuários - abastecimento urbano, aproveitamento energético, irrigação, navegação, piscicultura, dessedentação de animais, lazer e turismo em toda bacia;
- Resolver conflitos entre a demanda para usos consuntivos e insuficiência de água em períodos críticos;

- Implementar sistemas de tratamento de esgotos domésticos e industriais;
- Racionalizar o uso da água para irrigação no Médio e Sub-médio São Francisco;
- Estabelecer estratégias de prevenção de cheias e proteção de áreas inundáveis, e
- Definir programas para uso e manejo adequado dos solos.

6.2 – Aspectos Institucionais do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

O Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco tem funcionado com uma instituição procurando preencher os espaços de decisões das políticas públicas para a bacia e suas atribuições estão demonstradas no Quadro 12. O Comitê foi criado por Decreto em 5 de junho de 2.001 e teve sua Diretoria Provisória nomeada pela Portaria do Presidente do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, sob o nº 367 de 4 de outubro de 2.001, composta por dezenove membros, com representação da União, do poder público estadual e municipal de todas as unidades federadas, dos usuários e das organizações civis da Bacia (ANA 2010).

A bacia hidrográfica do Rio São Francisco é uma importante bacia de integração nacional, passando pelo sudeste ao nordeste brasileiro. Graves problemas socioambientais na bacia e sua importância histórica como eixo de crescimento econômico do país, levaram a um processo de consolidação do Comitê para a Integração da Bacia do Rio São Francisco com suporte ativo e orientado pelo governo federal.

Embora a criação de espaços de participação se deu em meio ao processo de abertura democrática no país, os comitês federais foram instituídos em meio à transição da participação por demanda para a participação por oferta estatal. Assim, procuram engendrar o envolvimento social em um quadro bastante otimizado e funcional: limitam o número de membros a um patamar comum entre eles, não possuem e evitam estruturas de participação diferenciadas até o nível local, e o quadro regulamentar define a sociedade civil de forma polêmica para os atores que representam este segmento.

A região do São Francisco possui dois comitês de bacia hidrográfica interestaduais: o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco-CBHSF, que abrange toda a Região Hidrográfica do São Francisco, e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande- CBHVG, que é uma sub-bacia do São Francisco. Existem 11

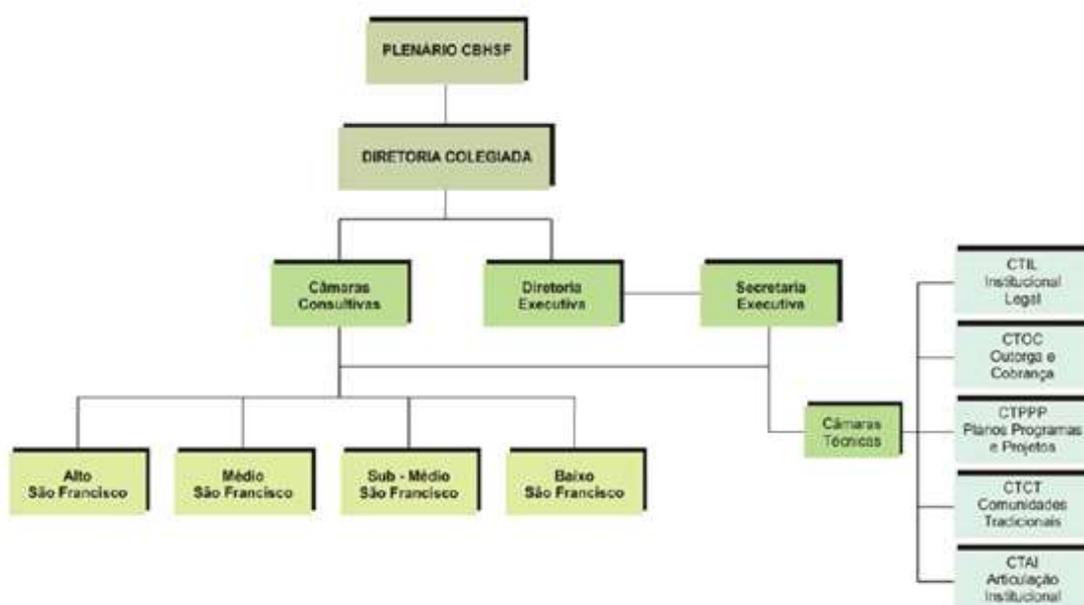
comitês de bacias estaduais na região, sendo que grande parte destes estão localizados no estado de Minas Gerais (ANA 2010).

A estrutura do CBHSF e apresentada no Quadro 10, onde devido a extensão da bacia as câmaras técnicas foram sub-divididas em 4 regiões específicas, a saber: Câmara Técnica do Alto S. Francisco, Médio S. Francisco, Sub-Médio S. Francisco e Baixo S. Francisco. Nota-se nesta estrutura fortes semelhanças como a estrutura organizacional das Confederações Hidrográficas da Espanha. A composição do CBHSF e apresentada no Anexo 2 e a composição no Gráfico 07.



Gráfico 08– Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do S. Francisco

Fonte: AGB Peixe Vivo



Quadro 11: Estrutura do CBHSF

Fonte: Revista do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco - Ano I, Vol. I, pg. 45

O artigo 39 da Lei 9.433/97 dispõe sobre a composição do Comitê de Bacia Hidrográfica:

Art. 39 – Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão compostos por representantes:

I - da União;

II - dos Estados e do Distrito Federal, cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação;

III - dos Municípios, situados, todo ou em parte, em sua área de atuação;

IV - dos usuários das águas em sua área de atuação;

V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas têm, entre outras atribuições, as de:

- Promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia;
- Articular a atuação das entidades que trabalham com esse tema;
- Arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos;
- Aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia;
- Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Dessa forma, o Comitê de Bacia Hidrográfica funciona como fórum integrador de políticas, que articula a política de recursos hídricos com a política ambiental, socioeconômica e de uso do solo, entre outras, buscando, sempre, de forma sustentável, a utilização dos recursos naturais da bacia hidrográfica (Mascarenhas 2006).

Para Barros (2002) apud Oliveira (2007), esta lei dá um importante passo ao considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Esse novo recorte territorial passa a ter uma relação direta com as questões econômicas, sociais e ambientais da população que a integra. Podemos afirmar que se trata de uma verdadeira mudança cultural e estrutural na forma de pensar a dinâmica territorial.

A bacia hidrográfica é uma realidade física, mas é também um conceito socialmente construído. Passa a ser, portanto, um campo de ação política no que diz respeito à partilha de responsabilidades e de tomada de decisão (Cunha e Guerra 2003 apud Oliveira 2007).

Ainda, para Cunha e Guerra (2003 341-345) apud Oliveira (2007), a bacia hidrográfica permite uma visão conjunta do comportamento das condições naturais e das atividades humanas nela desenvolvidas. Portanto, considerar uma bacia hidrográfica como uma unidade de gestão, impõe abordar todos seus elementos (água, solo, flora, fauna, uso e ocupação do solo etc.) e compreendê-la como uma totalidade composta por elementos naturais e sociais, inter-relacionados e dinâmicos.

Diante do exposto, a definição de bacia hidrográfica como unidade geográfica pertinente para atender a objetivos propostos por organizações institucionais emergentes, não se constitui apenas no reconhecimento do peso da dimensão ecológica, mas também, das dimensões sociais, culturais e políticas na busca pela compreensão e proposição de medidas mitigadoras face à complexidade dos problemas ambientais. Nesse contexto o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco adota, no exercício de sua missão, os princípios, apresentados a seguir (ANA 2010)

ATRIBUIÇÕES	Deliberativas	Arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos pelo uso da água.
		Aprovar o plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica e, conseqüentemente: - metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade; - prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos; - diretrizes e critérios gerais para a cobrança; - condições de operação de reservatórios, visando garantir os usos múltiplos.
		Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos.
		Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.
	Propositivas	Acompanhar a execução do plano de recursos hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas.
		Indicar a Agência de Água para aprovação do conselho de recursos hídricos competente.
		Propor os usos não outorgáveis ou de pouca expressão ao Conselho de Recursos Hídricos competente.
		Escolher a alternativa para o enquadramento dos corpos d'água e encaminhá-la aos conselhos de recursos hídricos competentes.
		Sugerir os valores a serem cobrados pelo uso da água.
		Propor aos conselhos de recursos hídricos a criação de áreas de restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.
	Consultivas	Propor aos conselhos de recursos hídricos as prioridades para aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico na bacia.
		Promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.

Quadro 12- Atribuições dos comitês de bacias previstas em leis.

Fonte: Agencia Nacional de Águas – ANA 2010

6.2.1 - Declaração de Princípios do CBH do São Francisco

O Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco-CBHSF adota, no exercício de sua missão, os princípios, apresentados a seguir :

- Considerando que uma das diretrizes gerais de ação da Política Nacional de Recursos Hídricos consiste na "*adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País*" (artigo 3º, II da Lei nº 9.433, de 08 de Janeiro de 1997);
- Considerando ainda, como uma das diretrizes gerais de ação da Política Nacional de Recursos Hídricos "a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental" (artigo 3º, III da Lei nº 9.433, de 08 de Janeiro de 1997);
- Considerando que um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente consiste na "*compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*" (artigo 4º, I da Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981);
- Considerando que compete ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) "*incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica*" (artigo 7º, XII do Decreto nº 99.274, de 06 de Julho de 1990);
- Considerando que "*a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos*" (artigo 1º, V da Lei nº 9.433, de 08 de Janeiro de 1997);
- Considerando que "*a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades*" (artigo 1º, VI da Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997);
- Considerando que "*a participação pública no processo decisório ambiental deve ser promovida e o acesso à informação facilitado*" (Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento);
- Considerando que "*os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos*

Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos" (artigo 6º da Lei nº 9.433, de 08 de Janeiro de 1997)

- Considerando que compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos "*promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores de usuários*" (artigo 35, I da Lei nº 9.433, de 08 de Janeiro de 1997);
- Considerando que a educação ambiental reside na "*concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade*" (artigo 4º, II da Lei nº 9.795, de 27 de Abril de 1999);

Diante do exposto, a declaração dos princípios do comitê da bacia do São Francisco propostos por organizações institucionais não visa somente reconhecimento de dimensão ecológica, mas também uma dimensão social, cultural e política em busca de qualidade em políticas públicas ambientais, sendo adotados os seguintes princípios:

PRINCÍPIO I	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco promoverá constante e estreita relação orgânica e dialógica com os Comitês de Bacia dos tributários e outras associações de usuários do Rio São Francisco, a fim de que tais órgãos pugnem pela coerência entre suas respectivas atividades, pela compatibilização dos planejamentos de gestão das águas e de forma integrada com a gestão ambiental da integralidade do território da bacia.
PRINCÍPIO II	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco zelará pela efetividade do Princípio da Participação Pública, que encontra fundamento no artigo 225, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, propiciando amplos fóruns a permitir a participação das comunidades pertencentes à Bacia nos processos decisórios daquele órgão, quando assim solicitado por 2/3 (dois terço) de seus membros.
PRINCÍPIO III	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco priorizará, no exercício de suas atividades de gestão e gerenciamento, a aprovação de um Plano de Bacia, que consiste no principal elemento a orientar e fundamentar a implementação dos demais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, quais sejam, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água, o enquadramento dos corpos d'água, e buscarão através dos demais instrumentos previstos, resultar em sua efetiva revitalização, e na gestão da qualidade e quantidade para seus usos múltiplos.
PRINCÍPIO IV	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco aprovará, com fundamento no Plano de Bacia, um programa estratégico e operacional de revitalização da Bacia, com a elucidação de conceitos afetos à gestão das águas e a definição de prioridades tecnicamente justificadas que promovam sua preservação, conservação e recuperação, privilegiando a biodiversidade, a sustentabilidade ambiental, econômica e social, a qualidade e quantidade das águas, e considerando que a satisfação das necessidades humanas encontra-se a depender da consolidação de efetivos instrumentos de educação ambiental, que propiciem às comunidades, autonomia crítica e discursiva e demonstrem a estas a franca relação de interdependência entre os meios natural, sócio-econômico e cultural.
PRINCÍPIO V	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco pugnará, mediante articulação com a Agência Nacional de Águas (ANA), o IBAMA e Órgãos de Gestão de Água e do Meio Ambiente dos Estados integrantes da Bacia, pela aplicação do conhecimento técnico-científico, respeitando as características do ciclo hidrológico da Bacia.
PRINCÍPIO VI	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco comprometer-se-á com a constante adoção de firmes atitudes éticas em defesa do interesse público, do desenvolvimento sustentável, da revitalização, preservação e conservação dos

	ecossistemas e da biodiversidade da Bacia.
PRINCIPIO VII	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco zelará pela necessária integração entre gestão ambiental e gestão das águas, considerando que a qualidade e quantidade destas se encontram em relação de interdependência com a sustentabilidade dos ecossistemas da Bacia, com sua biodiversidade e o bem estar social e que a água consiste em um bem natural, social e essencial à vida, que por sua escassez e fatores inerentes à sua gestão, adquire valor econômico.
PRINCIPIO VIII	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco promoverá constante relação de articulação com a ANA e o IBAMA , e Órgãos de Gestão de Água e do Meio Ambiente dos Estados integrantes da Bacia e com os municípios a fim de promover não apenas a gestão das águas da Bacia, mas do conjunto dos ecossistemas de seu território de abrangência e a melhoria dos indicadores sociais.
PRINCIPIO IX	O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, juntamente com o CNRH e o CONAMA, buscarão, quando pertinente, propor alterações nos atos normativos relacionados ao meio ambiente, com vistas ao aperfeiçoamento do sistema democrático de gestão sustentável das águas, bem como incentivarão, em parceria com os órgãos gestores estadual organização e fortalecimento dos Comitês Estaduais de Bacias Hidrográficas.

Quadro 13 - Declaração de Princípios do CBH do São Francisco - FONTE: CBHSF

Para abordarmos a eficiência de uma organização como os comitês de bacias, primeiramente devemos nos remeter aos trabalhos de Guy Peters quando ele estuda o institucionalismo. Segundo Peters (2003) ao expressarmos sobre um novo institucionalismo em ciência política significa: primeiro que existiu um velho institucionalismo; e segundo que a nova versão é notavelmente diferente da anterior. E não é difícil fundamentar ambas as afirmações. Apesar da profundidade de percepção e de sua riqueza descritiva, a antiga bibliografia institucionalista carece, para a visão contemporânea, das aspirações e motivações teóricas que hoje vinculamos com as ciências sociais. Além do mais a metodologia empregada pelo velho institucionalismo é sobre tudo a do observador (a) inteligente que tenta descrever e compreender em termos concretos o mundo político que o rodeia³³. Um número considerável de intelectuais extraordinariamente lúcidos- Carl Friedrich, James Bryce, Herman Finer y Samuel Finer, trabalharam em um campo do velho institucionalismo e produziram uma série de obras que admitem a leitura atual, mas utilizaram técnicas diferentes e plantearam objetivos diferentes que a maioria dos cientistas sociais contemporâneos (Apter 1991 apud Peters 2003 15).

³³ Ao dizer o “*observador*” ou “*observadora*” pretendemos algo mais que ser politicamente correto. Gwendolyn Carter (1962) foi uma importante figura na descrição das instituições políticas durante as décadas de 1960 a 1970.

6.2.2- O Novo Institucionalismo:

Vale ressaltar que no novo institucionalismo citado por Peters (2003)³⁴ não é por assim dizer um exemplo, se não um gênero, e contém diversas espécies. Portanto, estas abordagens às instituições devem ser complementares (Ostrom 1900, apud Peters 2003), ainda que com frequência os partidários de um ou outro reivindiquem algum suposto direito de exclusividade. Esta diversidade interna do enfoque institucional implica alguns elementos adicionais a respeito aos desenvolvimentos teóricos contemporâneos. Por exemplo, certos componentes do novo institucionalismo são mais compatíveis que outros com os supostos enfoques individualistas dominantes na disciplina. E por outra parte, essa diferenciação significa que muito bem pode ser necessário combinar várias versões do novo institucionalismo nos casos em que um investigador queira ter uma perspectiva mais completa das características estruturais do sistema político e da influência da estrutura sobre as políticas públicas e a conduta do governo.

Ainda segundo Peters (2003), para compreender os novos institucionalismos, é preciso não só entender os velhos institucionalismos, mas também as escolas de pensamentos que surgiram no intervalo entre os dois momentos em que um e outro movimento floresceram. Segundo o autor existem distintas formas de classificar o novo institucionalismo, desde um listado amplo (normativo, eleições racionais, histórico, empírico, internacional e social). Até outros simplificados (Novo institucionalismo da eleição racional e novo institucionalismo de corte mais sociológico e histórico).

Ainda nesta linha de pensamento, Novaes e Jacobi (2002 apud Oliveira 2007) ao analisarem a noção de eficiência institucional aplicada aos Comitês de Bacia Hidrográfica consideram os seguintes indicadores como possíveis parâmetros de eficiência institucional:

- A realização dos objetivos e metas previstos na legislação, nos estatutos e regimentos internos;
- A elaboração de um Plano de Bacia (ou, ao menos, de uma agenda de prioridades);

³⁴ Para aprofundar neste tema: *El nuevo institucionalismo* de B. Guy Peters. Barcelona. Ed. Gedisa. 2003.

- A alocação de recursos nas áreas prioritizadas no Plano de Bacia;
- A legitimidade da representação;
- A participação e presença de quorum nas reuniões;
- O envolvimento do Comitê com questões regionais relevantes relativas aos recursos hídricos, ao meio ambiente, e ao desenvolvimento econômico e social da bacia.

O Comitê de Bacia Hidrográfica é um órgão colegiado com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, conforme Quadro 12, a serem exercidas no âmbito de uma bacia hidrográfica, constituído pelos representantes dos governos municipais, estaduais e federal, pelos representantes dos usuários, e da sociedade civil organizada. Funciona como um “parlamento das águas”, que atua como instância direta de grupos de decisão organizados no âmbito de cada bacia, instituído para abrigar os processos participativos de gestão das águas, em uma esfera de negociação entre os interessados (SMA/ CPLEA 2004).

Oportunamente, destacamos a contribuição de (Granja e Warne 2006, 1114: apud Oliveira 2007) ao afirmar que:

“A formação dos conselhos (entre eles a figura institucional dos comitês de bacia hidrográfica) representa um enorme avanço inscrito na Constituição Federal de 1988. Ela o coloca como mecanismo de participação popular na formulação e gestão de políticas públicas. Sua estruturação, que se estende pelas três esferas de governo, abriria espaço para a edificação de um federalismo cooperativo.”

Segundo Garcia e Valêncio (2003, apud Oliveira 2007) a formação dos comitês representou grande avanço político-institucional para a gestão das águas, respeitando a paridade de votos entre o Estado, os municípios e a sociedade civil.

Essa forma de gestão pautada no princípio da equidade social, transparência e, sobretudo, no envolvimento de toda população, sem que as decisões sejam concentradas numa única ou em poucas esferas da sociedade, pode, com certeza, contribuir para um passo significativo do desenvolvimento econômico social a que tanto almejamos.

6.3 - O Comitê da Sub-Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande

A Agência Nacional das Águas - ANA, autarquia responsável pela implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrantes do SINGREH, elegeu em 2001 a bacia do rio Verde Grande como prioridade para implementar diversas ações, dentre as quais o apoio à criação do comitê. Em dezembro de 2003, o Comitê foi instituído por Decreto Presidencial. Em Outubro de 2004 após processo eleitoral, empossou os 68 membros (titulares e suplentes) e elegeu a diretoria composta de Presidente, Vice-Presidente e Secretário Executivo. Os participantes são:

- **Poder Público:**

Prefeituras e órgãos estaduais do norte do estado de Minas Gerais e sudoeste do estado da Bahia, que fazem parte de bacia; e órgãos federais, com atuação na bacia.

- **Sociedade Civil:**

Instituições públicas ou privadas de ensino superior, entidades de classe, consórcios, ONGs, Oscips, Associações Comunitárias, com atuação comprovada na bacia.

- **Usuários de Águas da Bacia:**

Irrigantes, Indústrias, mineração, agropecuária, concessionárias de água e esgoto, geradores de hidroeletricidade, setor hidroviário de turismo, pesca, lazer e outros usos não consultivos.

Atualmente o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Verde Grande é um comitê federal, com sede na cidade mineira em Montes Claros (MG). Ele composto por 35 membros efetivos e 35 suplentes. Desses 35 membros, 14 são usuários, 9 são representantes da sociedade civil organizada, 6 representam o poder público municipal, 4 o estadual e 2 representam o poder público federal, conforme disciplina a Lei 9433/90, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. O Comitê atua deliberando e normatizando sobre a gestão dos recursos hídricos da bacia, tendo como uma de suas competências, conforme inciso II, artigo 4º, de seu Regimento Interno, a de arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos.

Em artigo publicado pela Universidade Federal de Lavras, intitulado Comitês de Bacias Hidrográficas de rios do Médio São Francisco: possibilidades e desafios de gestão do uso da água, através de pesquisa realizada na sub-bacia do rio Verde Grande a Associação Municípios da Área Mineira da Sudene³⁵ - AMANS³⁶ informam que a sociedade participante reclama que o comitê é tutelada pela Agência Nacional das Águas, não deixando o mesmo deliberar sozinho suas ações. Queixam-se de falta de autonomia para exercer o seu papel enquanto espaço de deliberações. Sentem que não está ocorrendo a descentralização prevista pela política nacional da gestão dos recursos hídricos devido a esta ingerência (Gomes et al 2007).

No mesmo estudo, Gomes et al (2007) destaca que a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG) e de opinião que o governo federal não acata as decisões do Comitê e, por isso, ele não é atuante. Como se percebe, a atuação do Comitê é incipiente, visto que não conseguiu se firmar na região como o representante da sociedade na luta pela revitalização do rio. O grande expoente de possíveis ações a serem desenvolvidas continua sendo a CODEVASF, pois os responsáveis por acatar ou não as deliberações do Comitê estão em Brasília, longe dos problemas do rio. Inclusive, segundo ele, os projetos governamentais de grandes obras de revitalização do Verde Grande não são informados ao Comitê, o que demonstra a falta de consistência deste, que deveria ser o responsável pela gestão dos recursos hídricos na bacia do Verde Grande. Além disso, percebe-se a falta de articulação entre as entidades ligadas à questão da água.

³⁵ SUDENE: autarquia criada em A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, foi uma forma de intervenção do Estado no Nordeste, com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento da região. Sua instituição envolveu, antes de mais nada, a definição do espaço que seria compreendido como Nordeste e passaria a ser objeto da ação governamental: os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e parte de Minas Gerais. Esse conjunto, equivalente a 18,4% do território nacional, abrigava, em 1980, cerca de 35 milhões de habitantes, o que correspondia a 30% da população brasileira. A criação da SUDENE resultou da percepção de que, mesmo com o processo de industrialização, crescia a diferença entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil. Tornava-se necessário, assim, haver uma intervenção direta na região, guiada pelo planejamento, entendido como único caminho para o desenvolvimento.

³⁶ A Associação dos Municípios da Área Mineira da SUDENE, engloba 42 municípios situados no norte do estado de Minas Gerais pertencentes a área sob jurisdição da SUDENE.

Para muitos representantes dos pequenos produtores rurais e alguns membros da sociedade civil entrevistados, demonstraram que não têm tradição de organização, não possuem o mesmo poder de argumentação que o poder público e os usuários. Por sua vez, os que representam em grande parte dos grandes produtores são organizados, tomam posse de quase todo os 40% destinados aos representantes dos usuários no comitê, e acabam dificultando as discussões, pois estão mais organizados e lutam pelos seus próprios interesses com mais propriedade. Para esse segmento entrevistado a sociedade civil não tem uma capacidade técnica de intervenção e de mobilização, não conseguem fazer o debate no espaço que lhes é dado. Com isso, o Comitê acaba se tornando um espaço de legitimação de interesses do governo federal e dos grandes usuários (Gomes et al 2007).

Para finalizar os autores, destacam que o segmento dos pequenos produtores rurais e outros da sociedade civil reclamam que não se percebe, no Comitê, a existência de uma política voltada para a solução de conflitos, porque a Agência Nacional das Água-ANA não tem investido na implantação dos instrumentos de gestão que a lei prevê como a outorga e a cobrança pelo uso da água. Para diminuir os conflitos teriam que ser desenvolvidas ações para fortalecer os sistemas de gestão ambiental dos municípios, como a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Ambiental, Secretarias Municipais de Meio Ambiente, além de ações que viabilizem novas formas de sustentabilidade para o pequeno e o médio produtor (Gomes et al 2007).

Mesmo considerando que esta pesquisa abordou a participação de apenas um subcomitê, apenas a título de ilustração, as reclamações são as mesmas quando tratadas no comitê da bacia com um todo, ou seja, o comitê de âmbito federal- CBHSF [Grifo nosso].

6.4 - Participação Social no CBHSF no Contexto da Transposição

Para Machado (2003 apud Gomes 2007), a Lei nº 9.433/97 instituiu importantes conceitos para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, tais como a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento e planejamento, gestão descentralizada e

participativa, água como domínio público, água dotada de valor econômico e recurso finito e uso múltiplo.

Em relação ao princípio da gestão descentralizada, postulado pela Lei das Águas, Guterres (2005) observa a ausência de uma efetiva participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos no Brasil, e cita Irigaray (2003) apud Gomes (2007, 5):

“A sociedade civil, cuja participação está limitada por arranjos institucionais, não encontra espaço para se integrar efetivamente na formulação da política de águas, nem tampouco para aprofundar a discussão de temas nacionalmente relevantes, contribuindo modestamente com a legitimação de um modelo de gestão que prioriza o reconhecimento do valor econômico da água”. (Gomes 2007, 5)

A participação social na gestão das águas no Brasil foi tema da caracterização realizada no Capítulo III. A gestão, historicamente centralizada e setorial, abre espaço para a participação da sociedade a partir do final da década de 1980 em experiências estaduais isoladas, e efetivamente a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997.

A participação pública pode ser definida como a participação dos indivíduos e dos grupos que são afetados positivamente ou negativamente ou estão interessados em uma intervenção proposta, por exemplo, um projeto, um programa, uma planta, ou uma política, que seja sujeita a um processo de tomada de decisão (André et al. 2006). A participação pública é um pré-requisito e um elemento da boa governança e a gerência sustentável de recursos naturais (UNESCAP 2005; Enserink 2006 et al Enserink e Koppenjan 2007).

De acordo com Paterman ³⁷ (1970 apud Moggi 1991) a participação consiste basicamente na criação de oportunidades para que as pessoas influenciem decisões que as afetarão. Dessa forma, a participação nos órgãos colegiados de gestão não significa transferência de poder e responsabilidade do Estado para a sociedade civil. É, antes, uma forma de controle direto dos cidadãos sobre decisões de políticas públicas, que afetam os interesses coletivos e a vida de cada um. Entretanto, em um país com uma cultura política marcada por relações clientelistas e paternalistas, a implantação de um

³⁷ Paterman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, 1970, p. 12.

modelo de gestão participativa acaba sendo permeada por contradições e ambiguidades. Além dos conflitos e divergências de interesses, os agentes envolvidos confrontam-se com as assimetrias de poder, de conhecimento e de habilidades, com a legitimidade das representações, com práticas arraigadas de gestão tecnocrática e centralizadas, enfim, com toda ordem de dificuldade (SMA/CPLEA 2004).

Nesse contexto Garcia e Valencio, fala que:

“... na prática do gerenciamento dos recursos hídricos, notadamente sob o ponto de vista dos representantes dos usuários da água, por “motivos de interesses políticos ou em benefício próprio, os representantes estaduais e municipais unem-se em prol de suas reivindicações, enfraquecendo as propostas manifestadas pelos segmentos usuários” (Garcia e Valencio 2003, 192).

Novaes e Jacobi (2002 citado por Oliveira 2007), ao analisarem a noção de eficiência institucional aplicada aos Comitês de Bacia Hidrográfica consideram os seguintes indicadores como possíveis parâmetros de eficiência institucional:

- A realização dos objetivos e metas previstos na legislação, nos estatutos e regimentos internos;
- A elaboração de um Plano de Bacia (ou, ao menos, de uma agenda de prioridades);
- A alocação de recursos nas áreas priorizadas no Plano de Bacia;
- A legitimidade da representação;
- A participação e presença de quorum nas reuniões;
- O envolvimento do Comitê com questões regionais relevantes relativas aos recursos hídricos, ao meio ambiente, e ao desenvolvimento econômico e social da bacia.

Ainda nessa (linha de pensamento, Novaes e Jacobi [2002] e citado por Oliveira 2007) assevera que:

“Obviamente um Comitê é eficiente quando este se aproxima ao máximo de seus objetivos previstos e declarados em seus estatutos, notadamente na garantia da qualidade e da quantidade de água na bacia. Porém, também é verdade, que um Comitê eficiente é aquele que se estabelece enquanto um fórum democrático, pluralista e participativo. Esta concepção – cara aos autores - destaca a dimensão democrática e participativa não apenas como uma desejada estratégia para se alcançar melhores resultados na gestão hídrica, mas, também, como um objetivo em si mesmo. Neste sentido, possíveis parâmetros de eficiência a serem escolhidos deverão contemplar tanto os aspectos mais formais do Comitê enquanto órgão gestor, com forte componente técnico e normativo, quanto também as dimensões

políticas envolvidas enquanto constituição de uma arena democrática de negociação e disputa.” (Novais e Jacobi 2002: apud Oliveira 2007)

Ao constatarmos a existência de níveis diferenciados de eficiência entre Comitês de Bacia, emerge a necessidade de se refletir sobre os possíveis condicionantes dessa situação. Ressaltamos que fizemos uma avaliação na eficiência de atuação dos órgãos gestores de bacias na Espanha, onde apontamos através do índice de transparência na gestão das águas –INTRAG, a atuação de cada órgão no processo.

Nesse sentido, a criação de Comitês de Bacia, assim como dos demais componentes dos sistemas de gestão de recursos hídricos em implantação no Brasil, pode ser analisada como uma estratégia de participação da sociedade civil para, através da criação de novas instituições, administrarem os conflitos envolvendo os múltiplos interesses em torno da água.

No caso da CBHSF essa participação social ocorre em um tema extremamente importante para o país, pois afeta, direta ou indiretamente 37% da população, isto é 63 milhões de habitantes, principalmente o nosso Semiárido, distribuído entre nove Estados do Nordeste e uma grande área ao Norte de Minas Gerais: o projeto de Água do Rio São Francisco.

Segundo Filho et al (2008) pela forma que o governo federal implantou o projeto de transposição do São Francisco gerou grave polêmica entre os Estados nordestinos.

Nesse contexto, a participação civil organizada através do comitê de bacia do São Francisco desempenha um papel importante de representatividade da sociedade e mostrar para a mídia os vários eixos temáticos que aponta as parte desse projeto. A Decisão de se buscar a solução para problemas que afligem a sociedade, por parte dos Poderes Constitucionais, principalmente o Executivo, passa, sem dúvida, por uma série de pré-requisitos que tem a ver com a sua exequibilidade, os seus impactos positivos, bem como com resultados satisfatórios. A essa complexa aferição de questionamentos é o que chamamos de contextualização e isso não ocorreu diante de uma mega obra (sob o ponto de vista social, ambiental, econômico e físico).

Ainda nesse contexto (Khoury 2008) aborda que uma obra dessa magnitude, a Transposição do Rio São Francisco, precisa estar contextualizada, no mínimo, nos seguintes aspectos:

- Aprovação pelo Comitê da bacia Hidrográfica doadora, no caso o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBHSF.
- Que a bacia doadora tenha excedente de água.
- Que a Bacias (s) receptoras(s) tenha(m) comprovado escassez de água e sem alternativas internas para abastecimento humano e dessedentação animal.
- Caso a transferência de água seja para fins econômicos, que:
 - a bacia doadora a tenha atendido todo o seu potencial econômico;
 - a(s) bacias (s) hidrográfica(s) receptora (s) tenha (m) o uso econômico da água mais vantajoso que da bacia doadora.
- Que o balanço socioambiental seja positivo.
- Que haja consenso entre os estados doadores e receptores (Pacto Federativo).
- Que não haja atropelo institucional. (Khoury 2008, 161-162)

Os atos de qualquer governo nunca podem ou devem desconsiderar o seu aspecto legal.

A lei 9.433/97, que institui a Política e o sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelece como competência dos Comitês de Bacias, aprovarem o seu Plano de Recursos Hídricos.

A mesma Lei define e estabelece os conteúdos mínimos dos planos. Em adição, a Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH nº 17 – estabelece que os planos devam conter limites e critérios de OUTORGA para usos dos recursos hídricos de uma bacia hidrográfica.

O Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco foi elaborada pela Agência Nacional de Águas (ANA), em parceria com os órgãos gestores estaduais de água, sob o acompanhamento do Grupo de Suporte Técnico ao Plano (GST) instituindo pelo CBHSF. Sua metodologia de elaboração envolveu cerca de 1200 pessoas, demandou duas séries de consultas públicas realizadas por região fisiográficas da bacia, no período de março a maio de 2004, um Fórum de discussão do Plano realizado em Brasília várias reuniões das Câmaras Técnicas e do Grupo de Trabalho, além de duas reuniões plenárias (todas do CHBSF), para, finalmente, aprová-lo conforme ATAS da III Reunião Plenária do CBHSF. Juazeiro-BA, 28 de Julho de 2004.

Trata-se, portanto, de instrumento legítimo, elaborado de forma democrática, descentralizada e participativa, aprovado por unanimidade (pela plenária do CBHSF), exceto o capítulo concernente aos usos externos da água. Face à discordância do plenário do CHBSF acerca da redação do texto que tratava dos usos Externos à Bacia, foi feito um *pedido de vistas* por parte de representantes do governo federal no CBHSF, que, regimentalmente, foi atendido. Face ao *pedido de vistas*, o referido capítulo voltou, como reza o regimento do CHBSF, à pauta numa plenária extraordinária, como essa única pauta: Usos Externos à Bacia.

6.5 – As Agências de Água

Segundo a Agência Nacional das Águas-ANA, as agências de bacia são entidades dotadas de personalidade jurídica própria, descentralizada e sem fins lucrativos. Indicadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica poderão ser qualificadas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, ou pelos Conselhos Estaduais, para o exercício de suas atribuições legais. A implantação das Agências de Bacia foi instituída pela Lei Federal Nº 9.433 de 1997 e sua atuação fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH. As agências de Bacia prestam apoio administrativo, técnico e financeiro aos seus respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. Os Comitês são órgãos normativos e deliberativos que têm por finalidade promover o gerenciamento de recursos hídricos nas suas respectivas bacias hidrográficas. Apesar da previsão legal de que esses organismos atuem de forma integrada e articulada, isso não é muito fácil de realizar em processos políticos complexos. Disputas políticas podem dificultar a implementação da gestão garantindo os caros fundamentos das leis das águas no que se refere à descentralização do processo decisório e à participação das comunidades e usuários na definição dos usos das águas em cada bacia hidrográfica (ANA 2010).

No caso da bacia do Rio São Francisco foi selecionado pelo governo federal a Associação Peixe Vivo-AGB, para funcionar como secretaria executiva do CBHSF e prestando assim assessoria técnico-operativo à gestão dos recursos hídricos da bacia. A AGB - Peixe Vivo é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, criada em 2006 para exercer as funções de Agência de Bacia para o Comitê da Bacia Hidrográfica

do rio das Velhas- região central do estado de Minas Gerais. Desde então, com o desenvolvimento dos trabalhos e a negociação com outros comitês para que fosse instituída a Agência única para a Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, o número de comitês atendidos aumentou consideravelmente, sendo necessária a reestruturação da organização.

Atualmente, a AGB Peixe Vivo está legalmente habilitada a exercer as funções de Agência de Bacia para cinco comitês estaduais mineiros, sendo: CBH Velhas (SF5), CBH Alto São Francisco (SF1), CBH Entorno da Represa de Três Marias (SF4), CBH Pará (SF2) e CBH Jequitaiá Pacuí (SF6). Além dos comitês estaduais mineiros, a AGB Peixe Vivo foi selecionada para ser a Agência de Águas do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, CBHSF (ANA 2010).

A AGB – Peixe Vivo tem como finalidade prestar o apoio técnico-operativo à gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas a ela integradas, mediante o planejamento, a execução e o acompanhamento de ações, programas, projetos, pesquisas e quaisquer outros procedimentos aprovados, deliberados e determinados por cada Comitê de Bacia ou pelos Conselhos de Recursos Hídricos Estaduais ou Federais

De forma sintética, podem agrupar os objetivos específicos da AGB Peixe Vivo de acordo com sua natureza, destacando-se assim de forma abrangente os seguintes itens:

- Exercer a função de secretaria executiva dos Comitês;
- Auxiliar os Comitês de Bacias no processo de decisão e gerenciamento da bacia hidrográfica avaliando projetos e obras a partir de pareceres técnicos, celebrando convênios e contratando financiamentos e serviços para execução de suas atribuições;
- Manter atualizados os dados socioambientais da bacia hidrográfica em especial as informações relacionadas à disponibilidade dos recursos hídricos de sua área de atuação e o cadastro de usos e de usuários de recursos hídricos e;
- Auxiliar a implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos na sua área de atuação, como por exemplo, a cobrança pelo uso da água, plano diretor, sistema de informação e enquadramento dos corpos de água.

A consolidação da AGB – Peixe Vivo representa o fortalecimento da estrutura da Política de Gestão de Recursos Hídricos do País, baseada no conceito de descentralização e participação dos usuários de recursos hídricos no processo de gerenciamento e planejamento das bacias hidrográficas (AGB Peixe Vivo 2010).

CAPITULO VII – A REVITALIZAÇÃO DA BACIA DO SÃO FRANCISCO

7.1 - Movimentos da Sociedade Civil em Defesa da Revitalização da Bacia do Rio Francisco.

As práticas participativas tornaram-se um tema cada vez mais presente. Entretanto, assume vários sentidos, conforme o ângulo político, ideológico, social, econômico e cultural em que é adotada, tornando-se de suma importância uma análise mais detida sobre as conformações que podem assumir num projeto global de sociedade. Em que pese toda complexidade da trajetória histórica da participação nos mais diversos contextos e sem a pretensão de esgotar a discussão, apresenta-se de forma breve e sucinta os marcos teóricos que engendram a participação no contexto do embate entre o poder dos movimentos sociais, ação coletiva e a política. Aborda-se este fenômeno sob diferentes paradigmas; Como se tem analisado a emergência dos movimentos sociais desde a perspectiva analítica da Estrutura de oportunidade Política. E que críticas tem recebido às vezes este enfoque. Por fim, se analisa os múltiplos sentidos da participação, com destaque para a participação política, social, comunitária, popular, cidadã e solidária, entre outras acepções.

Com base nos estudos de textos desenvolvidos em sala de aula durante a parte presencial do curso doutorado na Universidade Internacional de Andalucía selecionou diversos textos, dentre os quais citamos:

-O conceito de movimento Social: ação, identidade e sentido (Blanco1996, 181-209)

-O que são os movimentos sociais? (Grau e Ibarra, 2000, 9-26)

-Movimientos sociales, democracia y gobernabilidad neoliberal en América Latina. (Seoane e Taddei 2005)

-La praxis cultural de los movimientos sociales – Ron Eyerman³⁸

-La lógica de la acción colectiva – Mancur Olson³⁹

³⁸ *La praxis cultural de los movimientos sociales. Los movimientos sociales : transformaciones políticas y cambio cultural* / Benjamín Tejerina Montaña (ed. lit.), Pedro Ibarra Güell (ed. lit.), 1998, ISBN 84-8164-282-7 , pags. 139-164

-Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América latina. Algunas claves interpretativas desde o local y lo global – Salvador Martí Puig (2004).

A inserção deste estudo aqui tem por objetivo introduzir na questão da transposição do rio S. Francisco a discussão realizada pela sociedade- em especial aquela que vive nesta bacia, de um tema de grande relevância para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região.

Planteia-se como, primeira aproximação ao tema a definição de movimento social como “o processo de (re)constituição de uma identidade coletiva, fora do âmbito da política institucional, pela qual se dota de sentido a ação individual e coletiva”. Neste contexto, focalizou-se o estudo de três elementos: ação coletiva, grupos de pressão e movimentos sociais. Assim, quando tentamos sistematizar o conceito de movimento social como forma, precisando os fenômenos que se podem recolher sob esta denominação, temos de ter em conta que o panorama teórico geral de estudos que se referem a este tipo de fenômeno se utiliza três conceitos distintos (comportamento coletivo, ação coletiva e movimentos sociais) (Blanco 1996).

O desenvolvimento desse estudo orientou-se pela relação lógica entre três elementos fundamentais da ação coletiva:

-Comportamento Coletivo: Smelser, citado por Blanco (1996, 184) recolhe em sua definição de comportamento coletivo ações tais como reações de pânico, loucura coletiva, revoltas violentas, movimentos orientado por normas e movimentos orientados por valores.

- Grupos de pressão, como, exemplos, são grupos de gays, lésbicas e simpatizantes, oriundos grupos étnicos como indígenas populações tradicionais, quilombos urbanos e rurais, grupos de marginalizados como o sem terras, os sem tetos, moradores de rua, o movimentos dos atingidos por barragens, dentre outros;

³⁹A Lógica da Ação Coletiva, pt: A Lógica da Acção Colectiva) é um livro escrito pelo economista norte-americano Mancur Olson em 1971 que propõe a utilização de modelos econômicos para a análise dos grupos sociais e da ação

- Movimentos sociais, que podem ser considerados autores coletivos (grupo de pressão) engajados em conflitos e lutas pela utilização social dos principais recursos imateriais e materiais de uma cultura ou sociedade.

A relação dos três elementos em situações de grupos de conflitos na sociedade constitui-se em ações de grupos de ocorrências com a mesma natureza e particularidades operacionais ao desenvolvimento de sua ação. Nesse ponto de discussão, torna-se a como foco de estudo, os movimentos sociais por estes apresentarem diversas abordagens teóricas que evidenciam a relação destes com a ação coletiva.

Dentre as abordagens teóricas umas se localizam ao nível de causa, isto é, a causa da ação coletiva se encontra na desarmonia entre estruturas sociais (Figueiras 1992, 2-3) e mudança social. Outros se referem à ênfase sobre as condições e os meios, isto é, a organização e a gestão de recursos, sem antes não dar ênfase à imobilização, o que se pode chamar de teórica da mobilização de recursos. (Olson 1999)

Pedro Ibarra (2000, 9-26) afirmar que:

“un movimiento social es una forma de acción colectiva, y la existencia de una acción colectiva implica la preexistencia de un conflicto, de una tensión que trata de resolver – haciendo visible, dándole dimensiones – esa acción colectiva.”

Do ponto de vista de Mancur Olson (1999, 14) em conformidade com os grupos de pressão em relação à ação coletiva, a tese básica é a de que *"mesmo que todos os indivíduos de um grupo sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais."* Ainda por ele:

[...] De igual modo, los miembros de un grupo socialmente interactivo un bien colectivo pueden conceder distinciones o honores especiales a quienes sobre salgan por sus sacrificios a favor del grupo, brindándoles así un incentivo colectivo positivo [...]. (Olson, 1999,14)

A partir dessas considerações, explicitações e pontos de vistas teóricos, traduzidos em características requeridas, este estudo não pretende aprofundar sobre o estudo da teoria da ação coletiva e particularmente da sua relação com os grupos de pressão e dos movimentos sociais, mas sim clarear como se deu a participação da sociedade civil, organizada no caso de transposição do rio S. Francisco. Neste caso citamos como exemplo o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), tema este que se dá uma das ações coletivas no meio rural no Brasil. Neste caso podemos apontar o processo de constituição de novas categorias e identidades políticas no campo do espaço público, que é o meio rural por novas demandas e direitos como ocorreu com o caso da Transposição do Rio São Francisco.

Para falar de lógica da relação entre a ação coletiva movimentos sociais, e grupos de pressão, vale advertir que a participação política nas teorias de democracia geralmente deve ser percebida como uns dos ideais clássicos da democracia, vinculando-se principalmente aos temas do ante governo e ou do desgoverno dos cidadãos e a democracia direta. Para que a democracia se desenvolva é preciso que os indivíduos desenvolvam condutas democráticas através da participação.

De acordo com Olson (1999) a participação de um grupo de pressão pode ocorrer em um contexto, a partir do conhecimento de bens públicos,

”a su vez, el limitado conocimiento de eso asuntos públicos es un factor necesario para explicar la eficacia de los grupos de presión.(...) Así como los grupos de presión, ya que los votantes sabían cuándo si traiciona sus intereses y, en la elección siguiente, el representante infiel resultaría derrotado.” (Olson, 1999, 14)

Jon Elster (1948) informa que um esquema simples para explicar uma ação é vê-la como resultado final de duas operações filtradoras sucessivas. Começamos como um grande conjunto de todas as ações absolutamente possíveis que um indivíduo poderia empreender. O primeiro por todas as coerções físicas, econômicas, legais e psicológicas com que o indivíduo depara. As ações consistentes com essas coerções formam um conjunto de oportunidades. O segundo filtro é um mecanismo que determina qual ação do conjunto de oportunidades será de fato executado.

No caso dos movimentos sociais, por serem considerados atores coletivos engajados num conflito pela utilização social dos principais recursos de uma sociedade

ou cultura. A lógica da ação coletiva está entre a sociedade ou cultura a que está inserido o ator. Conforme Sidney Tarrow,

“como resultado, para que se pueda aplicar a los movimientos sociales la teoría de la acción colectiva debe extenderse también de la toma individual de decisiones a la colectiva de modo micro económicos sencillos a opciones social y históricamente enraizadas; y de dinámicas particulares a la dinámica de la lucha política.” (Tarrow 1997, 35-36).

Ainda citando Jon Elster (1994) os movimentos sociais e os grupos de pressão podem se relacionar com a teoria da ação coletiva pela teoria da escolha racional, que habitualmente pode indicar um conflito entre a racionalidade individual e a procura pelo bem coletivo. Vale advertir o que disse este autor: “*suponhamos que cada membro de um grupo tenha a escolha entre empenhar-se em certa atividade e não se empenhar na mesma. O grupo tem um problema de ação coletiva se for melhor para todos se alguns o fizerem de que se ninguém o fizer, mas, melhor para cada um não fazê-lo.*” (Elster 1948, apud Blanco 1996, 181-209).

Do mesmo modo que Elster (1948), Marisa Revilla Blanco (1996) esclarece que o problema de ação coletiva é o problema de muito comum e identificado pelas teorias de escolha racional:

“*El problema de free rider, en los términos en lo que fue formulado por este autor, es el siguiente: dado que la acción colectiva es la acción de las organizaciones dedicadas a la atención de los intereses colectivos y particulares de los individuos que la componen, y destinada a la producción de bienes públicos, esto es de bienes que están disponibles para todos los miembros de la organización, haya o no participado en los esfuerzos por su logro un individuo maximizador (calculador de la relación coste/beneficio de la acción) intentará beneficiarse a través de la acción de los otros, ya que su propia aportación al esfuerzo colectivo tiene un efecto poco notable para la organización...*” (Olson 1971 apud Blanco 1996).

No caso citado como exemplo o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil (Medeiros 2002, 171) esclarece que, “*no período de democratização do Brasil, no pós-guerra teve como uma de suas características a progressiva universalização de categorias como lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses com identidade política, distinguindo-se das denominações*

regionalizadas/localizadas e contra pondo-se à defesa da tese de interesses comuns unindo grandes proprietários aos trabalhadores do campo”.

Para Medeiros (2002), o reconhecimento de direitos no plano institucional do MST, constatava com a dificuldade de organização dos trabalhadores frente às que lhes estavam sendo impostas no bojo da aceleração da modernização tecnológica, e com atualização das velhas práticas dos velhos proprietários de terras fundadas na coerção⁴⁰ o movimento de sem terra constitui-se e expandiu-se, representando não só inovações nas formas de luta, como também no plano organizativo, ampliando a concepção de lutas por terras. E hoje faz parte do comitê de bacia do Rio São Francisco.

Medeiros argumenta ainda que um dos mais significativos traços desse movimento é a concepção de que a demanda por terras não se esgota na obtenção de um lote, mas implica na necessidade de organizar a produção, de obter créditos para isso, de formar líderes, como para dar continuidade às ocupações para além dos seus locais de origem. (Medeiros 2002, 171)

Ao argumentar sobre as razões da ação coletiva, (Figueiras 1992, 7) informa que ao interpretar um movimento social deve-se atentar ao autor social e não simplesmente de indivíduo participando numa ação coletiva. Exemplo do MST, a ação coletiva envolve o paradigma do calculo individual em termos de custo e benefícios, a mobilização resulta de uma tomada de consciência dos interesses comuns, a traves da qual cada individuo se pergunta o que poderia ganhar ou perder ao engajar-se numa ação coletiva.

Segundo Rim, la memoria colectiva de los valores culturales desaparecen o se reconstruyen en respuesta a condiciones externas y pasan por un proceso de selección y conservación desarrollado por las instituciones (Rim 1993, 108)

Ainda sobre o movimento dos sem-terra, é bom destacar que a relação entre ação e sentido é um aspecto fundamental na análise da ação coletiva. Como grupos de pressão, os sem terra espalhados pelo Brasil tem uma característica que é uma manifestação pela reforma agrária que acabou-se transformando no primeiro grande ato contra a política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, assim, o MST sempre está retornando ao seu duro cotidiano de acampamentos, assembleias e ocupações. Como grupo de expressão social. O MST continua gerando polêmica na

⁴⁰ A UDR (União Democrática Ruralista) faz a coerção.

mídia nacional e internacional além de trazer muita dor de cabeça para os governos estaduais e federais, ao decidir ocupar grandes fazendas de pecuária extensiva que ocupam terras férteis em todo o Brasil. No início da jornada do chamado "abril vermelho", o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) divulgou uma nota declarando ser oficialmente contra a transposição do rio São Francisco. Na nota, o movimento orienta as sedes estaduais dos sem-terra a "demonstrar" que a transposição só irá servir ao agronegócio e que existem outras formas de promover uma melhor convivência com o semiárido. Aqui, destacamos o MST, como movimento participativo na transposição do São Francisco pelo fato de ser um movimento organizado e em nota publicada, propõe, a *denunciar* que o capital estrangeiro, com vistas à transposição, já está comprando terras na área por onde irão passar os canais da obra, e que a água tirada do rio São Francisco será *privatizada*.

Taddei e Soeane (2005) sustenta que:

“Ao longo da década de 90, numerosos países da América Latina e do Caribe viveram o início de um novo ciclo de protestos sociais que, em questionamento das políticas neo-liberais imperantes, foi protagonizado em grande medida por movimentos sociais e populares distintos daqueles que haviam ocupado a cena da contestação social em décadas passadas”. (Taddei e Soeane 2005)

Sobre o MST, Taddei (2005) argumenta que no caso do Brasil, este movimento promove uma série de protestos e ocupações antes do cumprimento dos acordos alcançados ou realizados no governo Lula. Para este autor, a luta pela terra e pela reforma agrária, em contraposição à expansão do agronegócio, é um dos pilares do modelo exportador que se firma nessa região.

Ron Eyerman (1998) sustenta que *“en la praxis cultural de los movimientos sociales podemos identificar dos niveles: un nivel pre-político, (sub)cultural, y un nivel abiertamente político”*. Assim, dentro de um movimento social ou grupo de pressão, os atores são definidos essencialmente por níveis de ação. À ação coletiva no ator social pode ser situada simultaneamente em três níveis: Nível organizacional, a ação coletiva é integração, referindo às normas e às regras e a definição da identidade étnica e cultural dos autores; nível institucional ou político, ela se refere à exclusão e a inclusão no jogo político, e na esfera, ou arena de decisões, na mobilização de recursos, bens sociais, é onde se trata para os atores, de tornar legítima uma democracia social. Nível da

historicidade, é onde se busca o controle da gestão de recursos culturais de uma sociedade, nesse nível é onde a ação coletiva é conflito, onde se encontra o sujeito histórico. (Eyerman 1998, 138-163). Para Touraine (1974) os movimentos sociais com relação a ação coletiva são definidos por três princípios essenciais: identidade, oposição e totalidade, por esta razão nos movimentos sociais a ação é dividida entre a afirmação e a recusa, a espontaneidade e a mobilização, a referencia a uma situação e o conflito.

No mundo onde a globalização avança, é visível o grande triunfo do capitalismo e os níveis de desemprego se ampliam com a revolução tecnológica o que sucede conflitos praticamente inevitáveis, ainda mais ávidos quando a economia global da evidencias de recessão. Entre as manifestações desse conflito, veja-se, os movimentos sociais sendo renovados, o caso bastante expressivo da Europa, onde, desgraçadamente os grupos de pressão de varias inspirações promove inúmeras ações contra emigrantes e refugiados, mas isso não significa que devem deter a globalização, mas de cotidianamente, democratizá-la e humanizá-la colocando-a de maneira progressiva a serviço da humanidade. Os indivíduos como atores sociais entram em conflitos porque estão em cena, à ação coletiva é algo formado no coletivo. Por tanto, os movimentos sociais são praticas que se constrói pela ação política e ainda de questionarem as formas centrais de dominação social ou de gestão dos recursos sociais.

Nesse contexto, o movimento da Sociedade civil em defesa da revitalização da Bacia do Rio Francisco parte de um contexto onde o projeto de transposição não contemplava a ideia de revitalização da bacia. Por isso a sociedade civil organizada através das ONGs se mobilizou em prol da recuperação da bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Vale ainda ressaltar que apesar de serem recente no Brasil os comitês de bacias houve um grande progresso nesse sentido de participação da sociedade civil organizada nos processos de tomadas de decisão.

7.2 – Atuação Política: Estratégia de ação, Recursos e Estrutura de mobilização.

Constatou-se que grande parte das ONGs pesquisadas no Brasil tinha envolvimento político apenas no âmbito municipal e algumas de maior porte possuíam atuação mais ampla, ou seja, a nível estadual e federal. Estes espaços de atuação eram

ofertados tanto pelos poderes municipais através dos CODEMAS, pelo Estado através do COPAM, e pela união através do CBHSF, Além dos comitês municipais de algumas bacias hidrográficas de menor porte como exemplo podemos citar o comitê da bacia do rio Jequitai e Pacuí no norte de Minas Gerais. Estas organizações logo perceberam que poderiam atuar como grupos de pressão política nas questões ambientais dos seus municípios e as maiores nas questões ambientais do seu estado com implicações no restante do país onde se localiza a bacia - no caso da bacia do São Francisco através da ONG MOVER⁴¹ em Minas Gerais. Muitas dessas organizações também atuavam através de seus representantes - muitos deles profissionais ligados ao meio ambiente, em seminários e fóruns sobre o tema tanto a nível municipal, quanto estadual e federal, o que aumentava em muito o grau de participação das entidades na discussão dos problemas afeto a bacia do Rio São Francisco.

A participação de organizações nestes espaços públicos de discussão dos problemas ambientais da bacia se deu pela percepção da desarticulação e/ou falta de participação da população civil nestas questões de relevância local, estadual ou nacional, mas também pela possibilidade da oferta dada pelos governos de sua inserção nestes espaços o que iam de encontro ás aspirações das organizações não governamentais. Vale ressaltar que a possibilidade de participação das ONG's nestes espaços públicos de discussão se deu pela necessidade do governo em legitimar a participação popular no processo, haja vista que vivemos em um regime democrático de direitos.

Podemos perceber que para as ONGs de atuação local, as mesmas desenvolviam atividades ligadas principalmente á educação ambiental e a proteção e conservação da natureza; as vezes participavam de manifestações e protestos públicos que as aproximavam mais dos espaços estatais de decisão. As vezes, as ONGs locais, enfrentam dificuldades em implementar suas ideias devido a imposição do poder executivo ser muitas vezes a voz dominante nos debates e quererem de certa forma impor suas políticas, conforme podemos constatar através de algumas ONGs pesquisadas, dentre as quais podemos citar A MOVER da cidade de Paracatu-MG. De uma maneira geral elas conservavam suas características originais, mas ao mesmo

⁴¹ Movimento Verde de Paracatu- MOVER. ONG com 23 anos de atuação na região no noroeste de Minas Gerais Atualmente a MOVER participa de 26 colegiados ambientais a nível local, regional, estadual e federal. Durante o ano de 2009 foi possível acompanhar de perto a atuação desta associação.

tempo apresentavam uma transição para o envolvimento com a questão das águas, tanto a nível local, regional, estadual e federal.

Nesta pesquisa ficou bastante evidenciado que persiste ainda em muitos casos a imposição do poder executivo a nível local nos processos de tomada de decisões em questões ambientais, principalmente quando o governo local lida com ONGs de menor porte. Esta constatação também é notada em países da Europa, notadamente em Portugal e Espanha onde realizamos parte desta pesquisa. Em Portugal analisamos o movimento da sociedade civil - ProTejo⁴² que foi muito claro ao afirmar que o poder público local toma as decisões políticas sem consultar os parceiros da sociedade civil, regional e nacional nas questões relativas ao rio Tejo e que as decisões são quase sempre em favor dos interesses econômicos das empresas de hidroeletricidade, de gestão das águas e das associações de regantes de Portugal e Espanha.

Como o tema “água” é discutido praticamente no mundo todo, as ONGs de menor porte acabam se envolvendo com organizações de maior porte que tratam do mesmo tema com objetivos e interesses diversos. No caso do ProTejo em Portugal, ela tem feito parcerias de atuação com a COAGRET⁴³ da Espanha que por sua vez tem estreita cooperação com o Greenpeace, sendo esta conhecida mundialmente. Desta forma as ONGs menores acabam criando uma rede de intercâmbio e troca de experiências, facilitando sua atuação em movimentos onde quase sempre é necessário uma maior capacidade de mobilização popular para que aconteça de fato uma maior pressão política junto as autoridades competentes- como afirma a direção da COAGRET.

O processo eletivo das ONGs para as vagas no CHBSF revela segundo algumas entrevistas, que o conjunto das organizações ambientalistas mantinha pouco interesse ou mesmo desconhecia o comitê, com exceção das mais engajadas a frente do processo. De fato, a primeira gestão do CHBSF, já no novo modelo da Lei 9.433/97, não apresentava a participação das ONGs ambientalistas, e só com o passar do tempo foram organizados fóruns para eleição dos segmentos como da sociedade civil e usuários, nos quais as ONGs ambientalistas começaram a se fazer mais presentes a partir de um maior conhecimento do comitê e da efetividade de suas ações na bacia.

⁴² Movimento pelo Tejo-ProTejo. ONG criada em 5 de Setembro de 2009 que tem por objetivo lutar pela conservação e preservação do rio Tejo em Portugal.

⁴³ COAGRET- Confederação de Comarcas, Povoados e Pessoas afetadas pela construção de grandes Barragens, Canais, etc em solo Espanhol e Português.

Não se pode dizer que as ONGs apresentassem, desde a sua criação, um perfil de especialização sobre o tema “recursos hídricos”. Além disso, suas agendas são efetivamente amplas e derivam, sobretudo, da gestão ambiental, da conservação da natureza e da educação ambiental. Esta diferença de agendas também se constitui em uma dificuldade para identificar o comitê como uma oportunidade de fortalecimento de suas ações e interesses, e mesmo de absorção de suas reivindicações sobre os problemas ambientais com que lidam. De certa forma, a atuação em áreas variadas impede o aprofundamento em todos os campos técnicos da gestão de águas.

Entretanto, no contexto da nova política de recursos hídricos, a entrada no comitê não representa o único diferencial para a transformação na agenda das ONGs. Elas também sofreram a influência das agendas internacionais de gestão integrada de recursos hídricos (GIRH) para a incorporação de novas dimensões da gestão de águas, como a questão de gênero, por exemplo, que marca profundamente a atuação do Instituto Ipanema, e seu envolvimento com a Aliança para Gênero e Água (*Gender Water Alliance*), uma associação de cunho mundial.

Dentro dos movimentos sociais existentes no Brasil, com maior participação nos conflitos envolvendo a construção de grandes barragens ou a transposição do Rio São Francisco pode citar o Movimento dos Atingidos por Barragens-MAB e a Articulação Popular *São Francisco Vivo*. O MAB foi criado em 1991 e surgiu da articulação de comunidades esparsas que se mobilizavam, desde o início da década de 1980, em várias regiões do país, para defender seus direitos. É hoje o segundo maior movimento social do Brasil, em número de associados, envolvendo 150 mil famílias e quase meio milhão de pessoas, em todos os Estados brasileiros. Só o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) reúne um número maior de integrantes.

Na página na Web, o Movimento dos Atingidos por barragens, ao invés de buscar o consenso (como defendido pelos gestores públicos tradicionais), denuncia-se uma das mais sérias injustiças historicamente cometidas no país: a apropriação da água para acumulação privada e excludente de capital. Tentou-se demonstrar que os problemas relacionados ao uso e conservação da água no Brasil são consequência direta de um modelo de produção industrial elitista e implantado por um Estado autoritário. (Movimento dos Atingidos por Barragens-MAB).

Além dos dois movimentos populares acima citados, não podemos deixar de citar a Articulação Popular São Francisco Vivo, que tem tido um papel importantes nas

discussões sobre a gestão hídrica da bacia do rio São Francisco. O antecedente próximo de uma articulação popular na Bacia do São Francisco (BSF) é a *Associação Prá Barca Andar*, nos anos de 1980, promovida por militantes sociais e ambientais, educadores e artistas, como resultado de uma viagem de barco, de Pirapora em Minas Gerais a Xique-Xique na Bahia, que fizeram com o intuito de mobilizar a população ribeirinha em defesa do rio e sua cultura. Dura poucos anos, mas deixa marca e lacuna. De antes, não há notícias. Em 1993/94 acontece a Peregrinação da nascente à foz, por um ano, realizada por Frei Luiz Cappio, Ir. Conceição e alguns abnegados companheiros – uma intensa mobilização religioso-ecológica, que reanima e religa as forças vivas e resistentes da ribeira sanfranciscana. Em novembro de 2013, dom Luiz Cappio e seus apoiadores, realizam as comemorações pelos 20 anos da 1ª caminhada em defesa do rio S. Francisco e passaram pela cidade de Penedo/AL (penúltima cidade antes da foz), onde encontra com diversos movimentos populares que lutam em defesa do rio São Francisco e com a autora desse trabalho.

Nos primeiros dos anos 2000, os relatórios de atividades das CPTs que atuam na BSF – uma equipe no Norte de MG e quatro na BA – evidenciam uma crescente preocupação com o Rio, os grandes projetos e seus impactos sociais e ambientais. Diante disto, a Misereor, agência católica alemã de cooperação, financiadora da maior parte da atuação destas CPTs, sugere a proposição de um projeto de articulação destes e de outros esforços focados na preservação do Rio, no combate às causas de sua degradação. Em 2004 as CPTs da Bahia, a partir de Juazeiro, onde existe também o CPP (Conselho Pastoral dos Pescadores), tratam de construir este projeto, ainda sem muita clareza de como deveria ser. Por isso, em 2005, as primeiras ações do Projeto São Francisco CPT/ CPP (PSF) são os mutirões nas quatro regiões da BSF, para diagnóstico vivencial da realidade e, ao mesmo tempo, inédito intercâmbio e mútuo conhecimento entre os grupos populares, como base da articulação em defesa do rio e de seu povo. Os quatro mutirões são concluídos com encontros regionais entre os participantes e outras pessoas e entidades visitadas ou convidadas. Estes encontros consolidam a visão dos problemas, das organizações e suas iniciativas e experiências de revitalização das/por regiões. Durante 2006, a APSF busca se consolidar, animada e mais realista, com os pés no chão, enfrentando as dificuldades concretas ao nível de cada região e de toda a diversificada e complexa BSF. Importante é a Conferência dos Povos do São Francisco, na Ilha de Assunção, do Povo Truká, em Cabrobó, voltada para a construção do Projeto

Popular para a BSF, nos marcos dos debates da Consulta Popular. Em 2007 acirra-se a luta contra a transposição, diante da determinação do reeleito Governo Lula em tocar em frente o projeto pelas mãos do Exército, e total desprezo pelos encaminhamentos acordados. Em fevereiro, 750 representantes do povo da BSF acampam em Brasília por uma semana, ganham a mídia, pautam os três poderes, mas não são nem recebidos pelo executivo federal, à exceção da ministra do meio ambiente, Marina Silva, que outra coisa não faz senão tentar justificar a licença ambiental para as obras. Em junho/julho, cerca de 1500 representantes populares da BSF acampam no canteiro de obras em Cabrobó, de onde são despejados depois de uma semana por forte aparato policial e militar. Diante da inviabilidade de repetir a ação no canteiro de obras de Petrolândia, opta-se por dois mutirões nas áreas dos canais nos dois eixos da transposição (PE, PB, CE e RN), o que se revela excelente medida enquanto descortina o povo impactado e descontente com as obras, como potencial de resistência e manutenção da luta contra o projeto. Antes, em agosto, acontece a Caravana em Defesa do São Francisco, em que lideranças e estudiosos percorrem as principais cidades do país pautando o tema polarizado com a transposição. Em dezembro, melhor preparado e assumido coletivamente, acontece o segundo jejum (24 dias) de D. Luiz, em Sobradinho, a APSF encarregada de toda a organização em torno e a repercussão para fora. O governo não cede, mas é obrigado a investir mais em publicidade e ações de revitalização na BSF, com foco no esgotamento sanitário de cidades ribeirinhas e não ribeirinhas. Em 2008 e 2009 a APSF vive o refluxo em relação a 2007, numa conjuntura de refluxo também dos movimentos sociais em geral, com o Governo Lula operando abertamente para cooptá-los e discipliná-los ao jogo das forças hegemônicas do capital nacional/global. Com dificuldade, tenta retomar a vigor da luta contra a transposição e se debate em assumir pra valer a luta concreta da revitalização polarizada com o parcial insuficiente e publicitário programa oficial do governo federal, permeado pelas injunções político-partidário-eleitorais (APSF 2009). A estrutura da APSF é formada por uma espécie de Conselho representativo das diversas entidades (quatro por cada uma das quatro regiões) e das equipes de CPT/PSF, para monitorar periodicamente a prática das decisões tomadas. Nas quatro regiões repete-se o mesmo esquema, com comitê (Alto), articulação (Médio), fórum (Submédio) e núcleos e articulação (Baixo). O APSF conta com apoio da Misereor IHR HILFSWERK⁴⁴ e de mais de 200 ONGs das mais diversas

⁴⁴ ONG Alemã ligada a Igreja Católica

atuações dentro e fora da bacia do rio São Francisco dentre estas podemos citar (Sindicatos, Povos Indígenas, Associações de Classes, Federações, Fóruns e outros movimentos populares).

Além dos movimentos acima citados, apontamos a Caravana pela defesa do São Francisco. Segundo Lisboa (2008, 171) que foi um dos organizadores, foi realizado um movimento através da formação de uma caravana em Defesa do rio São Francisco e do Semi-Árido Brasileiro que percorreu 11 capitais de estados e 4 cidades do interior do nordeste em 2007. Esta caravana promoveu debates em rádios e televisão e visitas aos governadores dos estados da bacia. Durante a caravana foi distribuído a publicação *Transposição - Águas da ilusão* que reúne os principais argumentos contrários ao projeto do governo federal.

A estratégia da caravana buscou fortalecer e integrar os diversos movimentos populares contrários a transposição do rio São Francisco, não importando neste evento às motivações particulares de cada setor, para não deixar que posicionamentos ideológicos dividissem o *front* político de luta contra a transposição. Também não deixou de buscar o parlamento, os executivos, os partidos, as igrejas, as mídias, mesmo sabendo do papel omissor, amedrontado ou cúmplice da maioria deles (Lisboa 2008, 172). Segundo ele, as divergências foram externalizadas por nós, mas na tentativa de buscar as convergências mais amplas possíveis contra a transposição, não fazendo o jogo do governo que é o de dividir a nossa base social e desviarmos da nossa luta comum.

No movimento citado acima, (Lisboa 2008) argumenta que a participação da sociedade organizada neste evento foi de difícil equacionamento, haja vista que foi necessário realizar consultas prévias às diversas lideranças de outros movimentos existentes na bacia com a intenção de atingir o maior número possível de representatividade. Em compensação aos esforços despendidos, houve total harmonia na sua realização, todos os segmentos conhecidos participaram, todos reconheceram o sucesso do evento que, ao final gerou um documento que foi entregue ao presidente da república com sete pontos para negociação.

Convém mencionar o movimento acima, tendo em vista o mesmo nasceu de forma organizada, porém fora das instituições formalmente constituídas, ONGs, que lutam pela preservação do rio São Francisco, como já definiu anteriormente Pedro Ibarra (1999, 9) quando sustenta que um movimento social é uma forma de ação coletiva, e a existência de uma ação coletiva implica a preexistência de um conflito, de uma tensão que trata de resolver-se fazendo visível, dando-lhes dimensão, a essa ação coletiva.

7.3 – Avaliações do Processo Participativo

Neste estudo trabalhamos com informações obtidas de grupos sociais e de organizações sociais. Para tanto se torna necessário clarear a diferença entre os grupos sociais e organizações sociais. Entende-se que o primeiro é uma forma de associação onde números de pessoas se interagem com outras sobre uma base regular, uma experiência compartilhada ou uma situação concreta (Cooley 1909, apud Delgado 2010).

Segundo (Delgado 2010) A grande diferença entre grupos sociais e organizações sociais é que enquanto os grupos carecem de uma estrutura formal e são produtos de circunstâncias, as organizações contam com uma estrutura e são produto não só das circunstâncias, mas também da vontade dos indivíduos; assim, pois, a organização é uma forma de associação de indivíduos regida por linhas impessoais, estabelecida para conseguir objetivos específicos.

Se levarmos em consideração as transformações sociais ocorridas no Brasil após 1970, vamos verificar um aumento na participação de grupos e diversos movimentos em defesa de interesses comuns. Neste particular destacamos as inserções nos espaços público de decisão muitas ONGs que lutaram pela redemocratização do país em especial após a década de 90, pode ser destacada a transição para uma participação de nas reivindicações, protesto e luta política para uma participação moderada.

Nos espaços de participação por oferta estatal, como os comitês de bacia, os atores sem poder político e/ou econômico tem de adotar postura cooperativa para garantir acesso, permanência e influência na negociação. Como parlamento das águas,

segundo a concepção do sistema de gestão baseado no modelo espanhol, o comitê de bacia não apresenta nenhum referencial metodológico para o desenvolvimento da mobilização e participação social para a gestão participativa das águas. O modelo adotado refere-se apenas a determinação de eleição de representantes pelos seus pares dentro do segmento, a participação nas plenárias decisórias e câmaras técnicas onde são preestabelecidas regras para o posicionamento dos atores perante os temas tratados.

A perspectiva de gestão do espaço participativo é de separação entre o campo dos recursos hídricos e o campo ambiental; conflito pela superposição de papéis entre os antes de gestão da bacia, inclusive pelo descrédito técnico nas decisões tomadas pelos representantes não técnicos presentes no comitê; e esvaziamento dos conflitos como forma de difundir uma imagem de aprovação e consenso sobre a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Além disso, o processo de descentralização das decisões esbarra na tutela de grupos com maior poder e capacidade técnica, deixando o segmento sociedade civil organizada, já fragmentado pela ocupação de entidades que representam interesses dos demais segmentos, fragilizada em seu pouco espaço para atuação e baixa coesão nas posições adotadas.

No estudo de caso a partir das ONGs representadas no CBHSF, foram identificadas ONGs especializadas e ONG's locais. As locais não se assemelhariam às consideradas ONGs NIMBY⁴⁵, descritas na literatura. As ONGs especializadas têm um caráter bastante cooperativo junto ao governo, evitando posturas severas e buscando ampliar espaços de atuação onde adquirem certo poder pelas conquistas obtidas ao longo de sua atuação e capacidade de *expertise*.

Se de um lado elas dominam o debate no âmbito de seu segmento, elas estendem também sua atitude cooperativa às ONG's com menos recursos e buscam fortalecer seus pares, promovendo de certa forma um processo de aprendizagem colaborativa e angariando apoio às suas agendas refinadas e muitas vezes distantes das realidades locais. A falta de igualdade de condições para a participação no processo de tomada de decisão deriva em estratégias diferenciadas. As agendas das ONGs locais formaram-se a partir de seus anseios de contribuir para a conservação da natureza e buscam reverter o quadro de degradação ambiental da bacia, enquanto as ONGs especializadas valeram-se de seus quadros técnicos para fazer frente ao processo de negociação. As ONGs

⁴⁵ NIMBY é um acrônimo inglês (de *Not In My Back Yard*, que significa "não em meu quintal", em português)

especializadas não apresentam estudos independentes, mas apenas participam do processo de co-construção com os demais parceiros.

Ao invés de conflitos em torno dos temas debatidos dentro do comitê, estariam em pauta primeiramente os conflitos em torno do pouco espaço ocupado pelas ONGs e dividido com outras entidades que elas não consideram representantes legítimas da sociedade civil.

Além disso, a esta reivindicação que foi levadas à plenária várias vezes e que foi objeto de disputa sob outras formas de discussão (como debates virtuais entre entidades da sociedade civil), somar-se-ia a desigualdade de condições de influenciar o processo de tomada de decisão entre os diferentes grupos representados no comitê. Debate legítimo, mas com fundamentos controversos para a legislação nacional e no regimento interno do comitê, uma vez que o conceito de sociedade civil não pressupõe a primazia de organizações não governamentais. Isto confirma uma postura de certa forma corporativista, uma vez que mesmo sem as devidas bases sociais, as ONGs sentem-se como as representantes legítimas da sociedade civil frente às demais organizações incluídas no segmento. Uma das ONGs entrevistadas, por exemplo, revela que não se envolve em questões debatidas no comitê que ultrapassem seus interesses específicos, deixando mesmo de ler os documentos relacionados a temas que serão discutidos nas plenárias. Embora não seja generalizado, esse comportamento demonstra a fragilidade e compromete a qualidade da representação. Serricchio et al (2005) reconhecem que, apesar dos grandes avanços na atuação do CHBSF houve poucas mudanças no quadro de degradação ambiental da bacia, cujos problemas construídos durante décadas não podem ser resolvidos de forma simples e em tão pouco tempo. A contribuição das ONGs para a gestão das águas na bacia se faz principalmente pelos projetos pontuais que desenvolvem perante as fontes intermitentes de financiamento. O Instituto Ipanema reconhece mais claramente sua contribuição para a efetivação do modelo de gestão preconizado pela Lei nº 9.433/97; mas de fato a participação das ONG's no CBHSF - embora seja avaliada por Abreu (2006) como de baixa capacidade propositiva, mas de alto poder decisório, ainda precisa ser avaliada em função de sua contribuição à gestão das águas na bacia do Rio São Francisco.

De uma forma geral, boas partes das intervenções realizadas pelas ONGs nas reuniões plenárias demonstram a tentativa de exercerem o controle social do processo

decisório, o que aconteceu principalmente no período de 2000 a 2003; a ampliação do espaço concedido às ações de educação ambiental e de mobilização social - seu campo primordial de ação – mesmo para ONGs especializadas; reivindicações de apoio financeiro para o próprio segmento que não possuía estrutura para acompanhar as demandas do comitê; e igualdade de condições para a participação dos representantes do segmento frente a ocupação das vagas por atores de constituição mista que representam a sociedade civil, mas são orientados por usuários ou pelo poder público.

Por outro lado, verifica-se por meio dos registros nas atas de reuniões, que as ONG's especializadas embora tenham conquistado grande espaço nas discussões do CHBSF, a sua atuação em diferentes espaços públicos nacionais não tem estimulado um alinhamento com as agendas internacionais nem a ampliação do debate sobre a gestão. Isso se deve principalmente a grande demanda imposta pelo comitê, o pouco tempo para o seu processamento e articulação das ONGs com seus pares e mesmo a grande diversidade e de temas e interesses que dominam a agenda de discussão do comitê em suas curtas reuniões, mesmo que em número ampliado a partir de 2004.

As ONGs locais, mesmo que com menos recursos humanos, financeiros e habilidades de negociação, também têm alcançado maior reconhecimento no espaço decisório, como resultado do processo de aprendizagem de seus membros envolvidos com espaços públicos.

Outra questão que auxilia a compreensão sobre essas organizações, é sua relação com os conflitos socioambientais da bacia e a resposta que obtêm ao levá-los a plenária do comitê.

Durante as entrevistas prévias, foi solicitado a algumas ONGs que descrevesse os conflitos com os quais estivessem envolvidas e sua participação cidadã nos processos de tomada de decisões tanto na bacia hidrográfica como junto ao comitê, quer seja por questões ambientais ou pelo modelo de gestão da água adotado. De fato, nenhuma das ONGs entrevistadas conseguiu apontar qualquer conflito de uso da água em que estivessem envolvidas ou tivessem discordância na atuação do CHBSF, apontando apenas conflitos de interesse ou de disputa por maior espaço e melhores condições no processo decisório. Esta constatação torna-se interessante uma vez que vários conflitos são registrados no âmbito da bacia, e não são levados ao comitê, ou acabam diluídos sem qualquer crise no seu funcionamento.

Porém temos que relatar a fraca absorção das demandas do segmento sociedade civil nos espaços públicos de gestão das águas está associada ao baixo envolvimento das ONGs ambientalistas com os conflitos socioambientais na bacia. Entretanto, a ausência de percepção de conflitos pelas ONGs também pode estar associada ao fato de que uma vez institucionalizados os espaços de participação, e dada a disputa pelo poder de influenciar as decisões, as ONGs vêm se tornando mais cooperativas em detrimento de seu papel crítico. Posições críticas ao andamento do sistema fatalmente levam ao isolamento das instituições nos espaços públicos que são geridos sob a perspectiva de esvaziamento do conflito. Nesse caso, o comportamento das ONGs brasileiras, a exemplo das portuguesas, também pode ser avaliado como produto das relações entre sociedade civil organizada, o Estado e suas demandas com a descentralização de atribuições.

As ONGs, de uma forma geral, reconhecem que sua entrada no CBHSF obrigou a uma especialização nos temas relativos à gestão dos recursos hídricos, o que embora represente um processo de aprendizagem social, remete a um processo seletivo entre as entidades com maiores capacidades de resposta e aquelas que não acompanham as demandas do espaço decisório participativo institucionalizado pelo comitê, ou seja: participa mais efetivamente quem tem capacidade e não quem é eleito formalmente para a representação, conforme mostra os gráficos 10, 11 e 12. Nesse sentido, algumas ONGs sentem-se desencorajadas a participar perante os demais membros do comitê quando o assunto não é de sua competência técnica. No caso dos espaços criados para a comunicação e debate entre as ONGs, as mais especializadas percebem a dificuldade das demais de compreenderem as questões técnicas relativas ao gerenciamento dos recursos hídricos. Esta dificuldade afasta de certa forma o interesse das organizações em se engajarem mais profundamente no sistema.

O que pode ser destacado desde já, é que os instrumentos de participação ofertados com a Lei nº 9.433/97 representaram um novo desafio às formas de organização e atuação das ONGs, criando novos arranjos.

A participação nos espaços de gestão consome grande tempo da pouca disponibilidade das entidades que se dividem em suas ocupações profissionais e projetos institucionais, e exige grande especialização no tema, sob risco de serem isoladas no processo decisório, mesmo estando legalmente constituídas como representantes de seus pares no CBHSF. Percebe-se que impuseram mudanças nas suas

agendas e a especialização de seus recursos humanos, obrigando-as a transitarem de uma atuação eminentemente em torno da questão ambiental, sobretudo no caso das ONGs locais, para uma atuação pela gestão integrada dos recursos hídricos. A participação nos espaços de gestão consome grande tempo da pouca disponibilidade das entidades que se dividem em suas ocupações profissionais e projetos institucionais, e exige grande especialização no tema, sob risco de serem isoladas no processo decisório, mesmo estando legalmente constituídas como representantes de seus pares no CBHSF.

As ONGs pesquisadas com relação aos espaços de tomada de decisão no comitê de bacia do São Francisco e quanto ao processo de participação na gestão das águas é interessante observar que quanto maior, mais diversificado o envolvimento com espaços públicos ofertados pelo Estado, maior o distanciamento da visão tradicional das ONGs como organizações críticas, denunciadoras, reivindicativas e mobilizadoras de recursos para realização de protestos em diferentes formas e escalas.

Dados os limites de abrangência do estudo, o processo de participação enquanto gerador de conflito tem influenciado transformações na identidade, formas de atuação, mobilização de recursos e organização das ONGs. No entanto não podemos afirmar com precisão que o sistema até então dominante seja cooptador de determinador associações e seus afiliados com menor poder político no espaço público de decisões. Devemos levar em consideração que a construção do processo participativo após 1970 ainda é tímido e lento para se constituir em uma identidade própria destes sistemas.

No capítulo seguinte, essas características são retomadas, assim como os resultados dos estudos de caso em Espanha, permitindo uma análise mais aprofundada, tanto em relação à transformação das ONGs envolvidas com espaços e processos decisórios de gestão das águas, como em relação aos eixos comuns observados nas duas experiências.

CAPITULO VIII - ANÁLISES E SÍNTESE DAS EXPERIÊNCIAS E SUAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

Com o advento da Nova República⁴⁶, os movimentos sociais ressurgem e ampliam sua atuação nos campos, políticos e ambientais. Na esteira destes inserem-se as Organizações Não Governamentais- ONGs, que passa a atuar com destaque no cenário político nacional. Como porta-vozes de demandas das diversas camadas da sociedade brasileira, elas inauguram, no âmbito da sociedade civil organizada uma interatividade técnico-científico com o objetivo de combater a exclusão social e ao elitismo político, instituindo desta forma uma nova esfera pública, um espaço próprio de discussões, que antes não existia. Tal desdobramento acaba levando a sociedade a perceber que o espaço criado é propício para uma maior integração entre o poder público constituído e a e os movimentos populares, preocupações estas sempre ausentes até então nas agendas governamentais (Buarque 2001).

Nota-se nos últimos anos um crescimento vigoroso no número de organização bem como o campo de sua atuação, isso é reflexo da distensão democrática no Brasil, mas o resultado desta pesquisa deve ser olhado com critérios, pois este fato a princípio não é bom nem ruim (Tabela 03). Além do mais é preciso também olhar o nível de precariedade neste crescimento, considerando neste cenário a fragilidade das mesmas em conquistar financiamentos- hoje tão disputados, para as suas causas.

Em 2005 estavam registradas 338 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, que empregavam 1,7 milhão de pessoas em todo o País, com salários médios mensais de R\$ 1.094,44. O tempo médio de existência dessas instituições era de 12,3 anos e o Sudeste abrigava 42,4% delas. Essas instituições são, em geral, de pequeno porte, e 79,5% (268,9 mil) delas não possuem sequer um empregado formalizado. Do total de organizações pesquisadas, cerca de 41 % eram entidades públicas (governo) e 59% eram organizações não governamentais, conforme mostra o gráfico abaixo.

⁴⁶ Nova República: Período que começa em 1985 com fim do militarismo no Brasil.

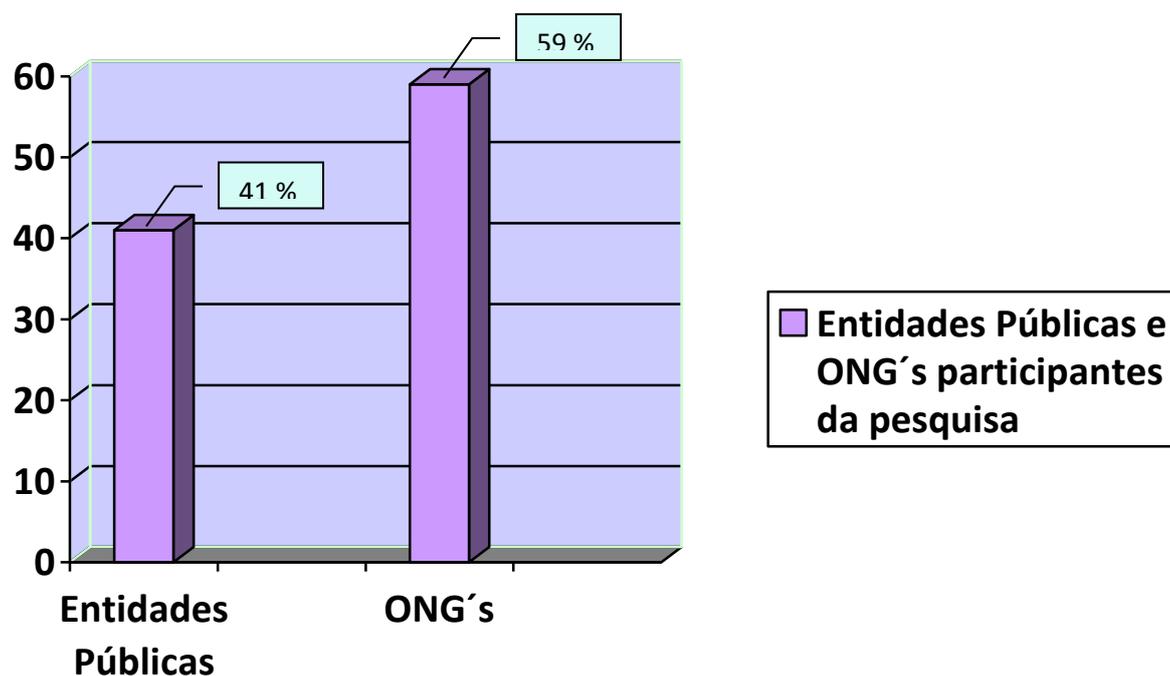


Gráfico 09 – Composição das Entidades Participantes da Pesquisa

Entidades constantes no CEMPRE	Números absolutos			Variação (%)		
	1996	2002	2005	2002 /1996	2005 /1996	2005 /2002
Total	3 476 826	5 339 694	6 076 940	53,6	74,8	13,8
Entidades Privadas e Associações sem Fins Lucrativos	211 787	500 155	601 611	136,2	184,1	20,3
Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos - FASFIL	107 332	275 895	338 162	157,0	215,1	22,6
Outras entidades privadas sem fins lucrativos	104 455	224 260	263 449	114,7	152,2	17,5
Empresas e outras organizações	3 265 039	4 839 539	5 475 329	48,2	67,7	13,1

Tabela 03- Evolução das Entidades no Cadastro CEMPRE⁴⁷, em Números Absolutos e Variação Percentual no Brasil de 1996-2005 – Fonte: IBGE (2008).

De 2002 a 2005, o número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos cresceram 22,6%, enquanto entre 1996 e 2002 esse crescimento foi de 157,0%. Esses resultados sinalizam uma desaceleração no crescimento dessas instituições em todo o país (IBGE 2005).

⁴⁷ CEMPRE - Compromisso Empresarial para Reciclagem

No que diz respeito aos comitês de bacias, em 2007 havia 150 no País. Já em 2010, o número chegou a 173 desses colegiados, sendo 164 estaduais e 9 interestaduais, conforme gráfico abaixo. (ANA 2011)

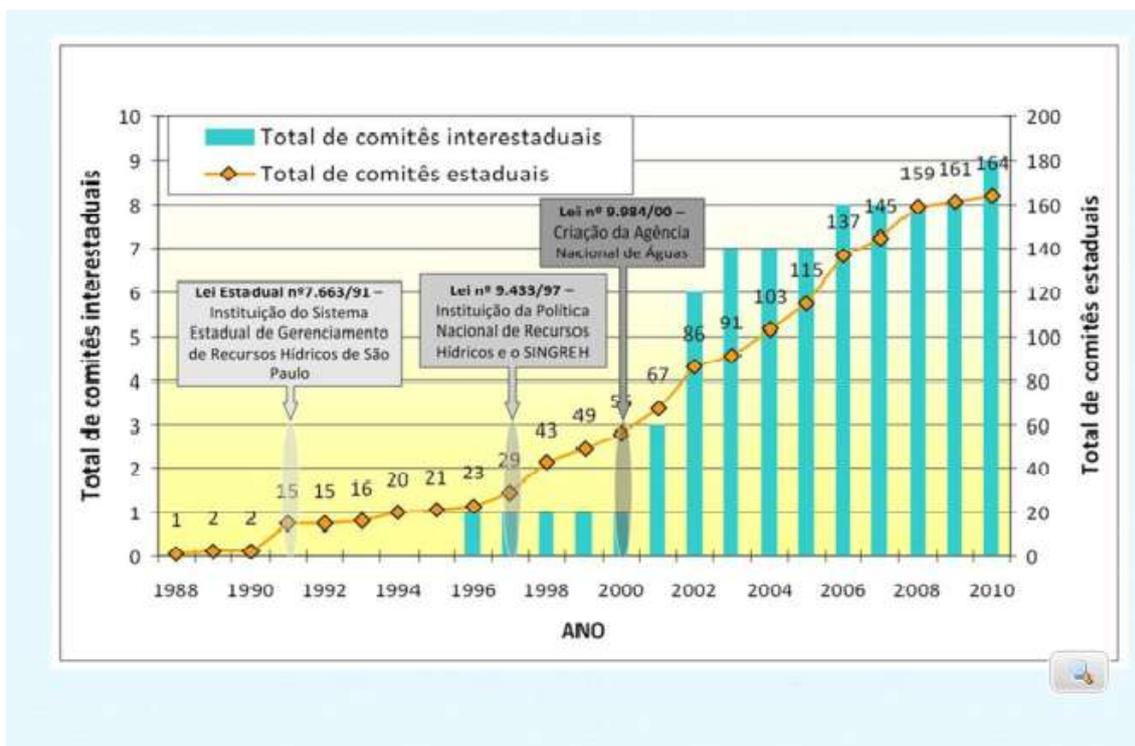


Gráfico 10 - Evolução do número de Comitês de Bacias no Brasil

FONTE: ANA 2011

Não parece casualidade que o próprio Banco Mundial ao tempo que impõem as estratégias econômicas considere de grande importância o papel das ONGs e as defina como agentes necessários para o desenvolvimento social a nível local, demarcando seu trabalho dentro dos programas compensatórios temporais para aliviar os custos políticos e sociais das estratégias de ajuste estrutural impulsionadas, que a sua vez são consideradas as políticas adequadas para produzir o crescimento e o desenvolvimento futuro das economias nacionais. Não é por acaso que o Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) as defina como organizações voluntárias que trabalham com outras e em seu nome para o desenvolvimento de políticas sociais, intermediárias de serviços que respondem a incapacidade dos governos para fornecer infra-estruturas ou serviços, dirigidos a atenção dos mais pobres e voz legítima exercer pressão e corrigir os falhos do mercado e dos governos (Rodriguez 2009).

A participação em políticas públicas de gestão das águas para essas as organizações da sociedade civil é uma tarefa complexa. Os conflitos decorrentes da interação de grupos dominantes (com maiores recursos e capacidade de resposta às demandas dos espaços estatais de participação cidadã) com grupos de baixa capacidade de recursos e habilidades para a negociação social surgem por diferenças de valores, interesses e também por disputas na influência dos processos decisórios.

Nos estudos de caso dos dois países, os atores sociais – especificamente as ONGs - passam a integrar espaços públicos institucionalizados por oferta estatal, em um processo altamente especializado para o qual não estavam preparados e inicialmente não possuíam as condições e qualificações necessárias para o exercício de uma efetiva participação e influência no processo de tomada de decisão, ou seja: 70% das ong's entrevistadas não possuíam quadros técnicos especializados, conforme abaixo.

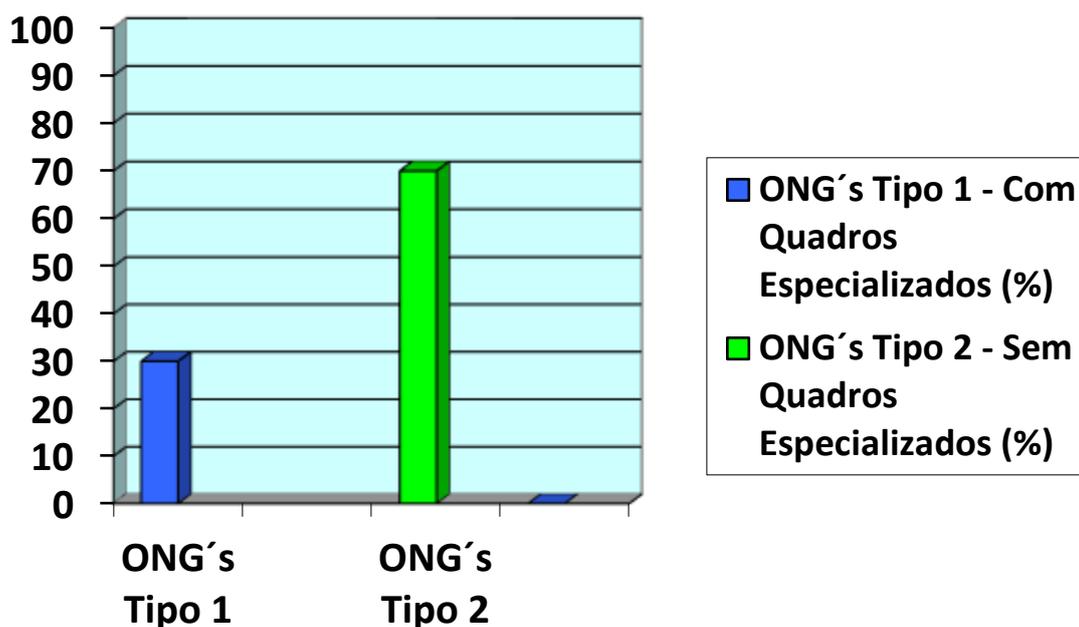


GRÁFICO 11 – Capacitação Técnica das ONG's

A análise da participação social na gestão das águas nos estudos de caso do Brasil, Espanha permite eleger um denominador comum: todas as experiências partem da constituição de espaços destinados à participação da sociedade, criados no âmbito do

Estado, com o envolvimento de diferentes grupos de *stakeholders*⁴⁸. O nível de subsidiariedade, o formato e o grau de envolvimento destes *stakeholders* é variado nos dois contextos nacionais.

As condições desiguais de recursos e habilidades entre os atores da gestão são marcadas pela relação entre os valores e interesses e os conhecimentos em que devem apresentar domínio técnico e capacidade de manejo. Estes conhecimentos se originam em diferentes campos – do quadro de regulamentação legal; do conhecimento técnico sobre o gerenciamento dos recursos hídricos; da capacidade de integrar diferentes campos da ciência para apresentar propostas alternativas de gestão integrada.

Em se tratando de ONGs ambientalistas, sua visão do campo dos recursos hídricos revela-se diferente da visão dos agentes técnicos governamentais e mesmo dos setores produtivos. Para cada um dos atores as relações apresentam-se de forma diferenciada, mesmo que sejam complementares quando inseridas nos processos de negociação em torno da gestão das águas. Os valores e interesses são condicionantes da forma com que os atores interpretam questões ligadas ao marco legal e institucional, como compreendem as relações entre o homem e a natureza, e como apreendem conhecimentos para influenciar o processo decisório. A Figura 15 apresenta a relação de interdependência entre os valores e interesses com as diferentes áreas do conhecimento especializado que fazem parte do processo decisório.

⁴⁸*Stakeholder* (em português, parte interessada ou interveniente), é um termo usado em administração referente as partes interessadas que devem estar de acordo com as práticas de governança corporativa executadas pela empresa. O termo foi usado pela primeira vez pelo filósofo Robert Edward Freeman. Segundo ele, os stakeholders são elementos essenciais ao planejamento estratégico de negócios.

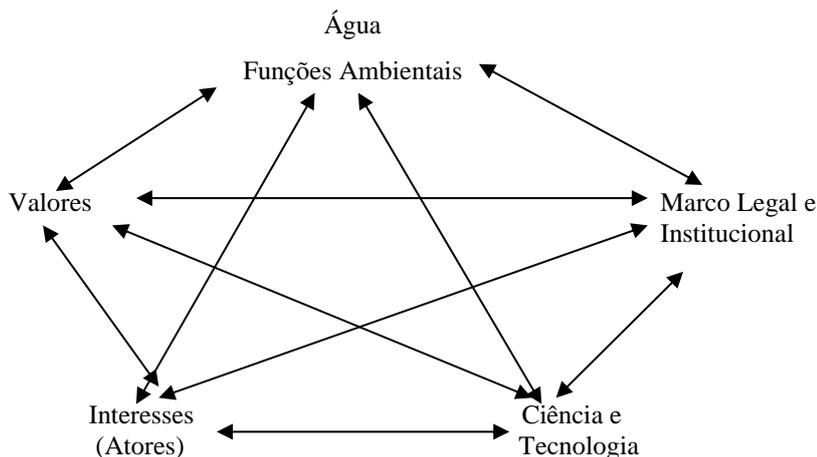


FIGURA 15- Interdependência Entre os Elementos Compreendidos no Processo Decisório. Fonte: Klink et al (2004).

8.1 - O CASO DA PARTICIPAÇÃO NA ESPANHA

O estudo de caso sobre o sistema Espanhol propiciou um maior conhecimento da experiência que inspirou a organização da gestão de águas no Brasil, principalmente o seu caráter participativo e o histórico de adoção do princípio de subsidiariedade entre as diferentes instâncias político-administrativas, marcadas as diferenças entre o Reino da Espanha e República Federativa no Brasil. Junior, defende que o modelo brasileiro é um misto do sistema inglês e francês, mas a participação da sociedade advém sobretudo da experiência francesa e espanhola (Junior 2004, 99-100).

A participação da sociedade no sistema Espanhol foi concebida no intuito de permitir um maior controle social local do processo de descentralização de atribuições e de recursos financeiros, recursos esses que no sistema de gestão das águas são arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água, dentro das especificidades daquele país. Além disso, durante as duas revisões da legislação, a segunda aprovada recentemente pelo parlamento Espanhol, foi planejada o aumento das vagas dentro dos comitês, visando a ampliar o processo democrático e a não excluir ou subestimar a participação de nenhum grupo social envolvido. A participação social, neste caso, é tida como o envolvimento dos usuários, e entre eles as associações ambientalistas e de defesa do consumidor.

Uma breve avaliação da origem das ONGs ambientalistas que participam de estruturas decisórias do sistema Espanhol na bacia do Rio Tejo/Segura, permite dizer que sua criação não se dá no âmbito da gestão dos recursos hídricos. Elas são constituídas com o objetivo de conservação da natureza e, ao engajarem-se nos espaços de gestão, empreendem um esforço para sua especialização e uma atuação eficaz no processo decisório. Embora a sociedade civil Espanhola não se apresente com a mesma complexidade encontrada no caso do Brasil, existem diferenciações que permitem categorizar as ONGs envolvidas com o meio ambiente em quatro grupos: generalistas, guardiãs. Estas diferenciações são dadas pela origem de criação, pelas formas e abrangência de atuação em determinados territórios, e por sua composição.

No caso das ONGs encontradas nos espaços decisórios de gestão das águas, estas em geral se organizam em coletivos bem institucionalizados e, embora possuam quadros especializados, nem sempre atendem as exigências técnicas impostas ao processo. Apresentam dificuldades em obter um consenso junto às suas bases frente à urgência das decisões e pouco tempo disponibilizado para a articulação de seus pares. Devido ao pouco espaço ofertado para a participação faz com que elas levam suas reivindicações para os espaços de decisões que muitas vezes não conseguem seu atendimento, pois estão fora do alcance do sistema de gestão das águas, tornando-se reivindicativas em um espaço de esperada colaboração por parte dos órgãos técnicos.

No entanto a sociedade civil espanhola concorda e apoia a intervenção destas organizações, chegando a tal ponto a acreditar mais nestas que no governo quando o assunto é degradação do meio ambiente, da defesa e proteção dos ecossistemas aquáticos, em fim da água.

A sociedade ao usarem os espaços públicos de decisão política quanto a gestão dos recursos para reivindicações diversas na área ambiental, são considerados pelos gestores das agências governamentais, como sendo uma abordagem de baixa eficiência na co-construção de políticas públicas de gestão das águas.

Como foi constatado nesta pesquisa através das perguntas 30.1 e 30.3 tabulados no gráfico abaixo, muitas organizações não possuíam conhecimento técnico adequado, poucos recursos humanos com condições de discutirem de igual para igual com seus interlocutores, materiais diversos, etc .

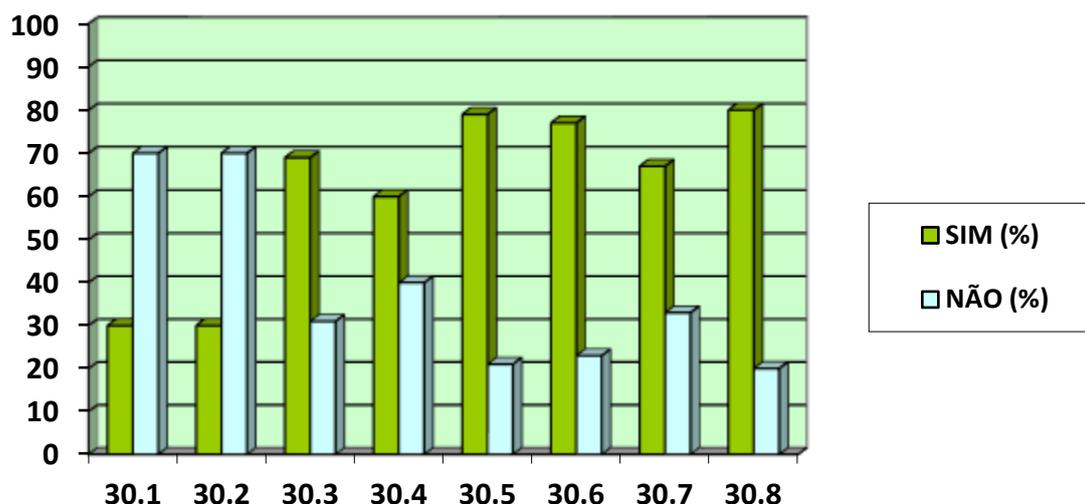


Gráfico 12 – Caracterização das ONG's quanto ao processo de participação

Perguntas:

30. A Instituição: Assinale a(s) opção(s) viável(is)

PERGUNTAS	SIM (%)	NÃO (%)
30.1-Possui quadros especializados e faz frente às decisões técnicas	30	70
30.2-Possui quadros especializados, mas não tem recursos para financiar estudos que subsidiem as suas posições frente às decisões técnicas	30	70
30.3- Não possui quadros especializados e tem dificuldade de se posicionar frente às decisões técnicas	69	31
30.4-Contrata estudos que permitem o posicionamento técnico	60	40
30.5-Busca informações junto às instituições de gestão pública (governo)	79	21
30.6-Busca informações junto às instituições de ensino/pesquisa públicas particulares	77	23
30.7-Recorre a seus pares / ONGs especializadas ou comitê de bacias	67	33
30.8-Defende posições baseadas no senso comum / conhecimento da sociedade	80	20

Tudo isso chega a ser em muitos casos um impedimento à sua efetiva participação, além do mais os comitês disponibilizam um número reduzido de vagas frente ao número cada vez maior de segmentos interessados em participar do processo.

Diante deste quadro de dificuldade institucional, muitas ONGs desenvolveram mecanismos próprios, diversas outras estratégias para de atingir o grande público. Uma destas estratégias foi à divulgação de suas posições junto à mídia, procurando sensibilizar e mobilizar a sociedade no seu raio de ação; a atuação conjunta com outras entidades locais, regionais e nacionais, conforme pergunta 30.7 tabuladas pelo gráfico

11 e ainda, a manutenção de relações diretas com o Ministério do Meio Ambiente, de quem obtém apoio para supervisionar as infrações às leis ambientais e abusos cometidos pelas administrações locais.

Percebe que no caso das ONGs tanto no Brasil quanto Portugal e Espanha que elas operam e divulgam por meio da Internet seus eventos e manifestações, chegando a ciberespaços estruturados para a ação política e educativa, dependem de questões políticas, pedagógicas, tecnológica e organizacional, conforme constatamos através das perguntas 34.3 e 34.8 tabulados pelo Gráfico12. Essas condições têm níveis de imbricamento com os desafios a serem enfrentados. Nas ONGs em que a Internet já faz parte de certa rotina de comunicação e informação como no caso do PROTEJO em Portugal, percebe-se um espaço estruturado, essas poderão estar introduzindo, conscientemente ou inconscientemente, conceitos distintos sobre o sentido da ação política e educativa à distância. E essa utilização da Internet, associada ou não a outras mídias, pode favorecer o acesso democrático para os diversos autores envolvidos mostrando assim a eficiência e a atuação continuada sob a ótica cidadã. E por que não dizer que favorece também a manifestação política como do jogo democrático envolvido os comitês de bacias.

O Estado tem sistematicamente procurado subsidiar a participação das ONGs no sistema de gestão dos recursos hídricos, tanto no custeio necessário como nos trabalhos desenvolvimento pelos seus membros nas agendas públicas. Em muitos casos o eles recebem um aporte de recursos financeiros consideráveis e até de material humano⁴⁹. Muitas ONGs, devido ao grau e a capacidade de mobilização de recursos junto ao governo, conseguem participar de maneira mais forte na co-execução das políticas públicas junto a Agência de Água, conforme mostra a pergunta 34.9 tabulados no gráfico 13. No entanto esta participação não quer dizer que as necessidades de recursos sejam supridas. Isso se da muitas vezes devido ao emprenho pessoal de seus dirigentes, pois a necessidade material humano não e de fácil aquisição, além da dificuldade também de conseguir maior apoio de voluntários para tocar determinados projetos. No entanto, mesmo com infraestrutura, recursos humanos e financeiros a serviço da gestão das águas, o estudo de caso revelou graves problemas de qualidade de

⁴⁹ Muitas ONGs entrevistadas em Espanha e Portugal relataram que programas de combate ao desemprego alocavam técnicos remunerados em seus quadros, pratica bastante usual nestes países. [Grifo nosso]

água; baixa integração da gestão ambiental com a gestão dos recursos hídricos; conflitos de uso e ocupação do solo em áreas de proteção ambiental – as zonas de inundação; e baixo envolvimento da sociedade, inclusive com os instrumentos de cobrança, como se verifica atualmente pela não adesão integral do segmento agrícola ao processo de cobrança

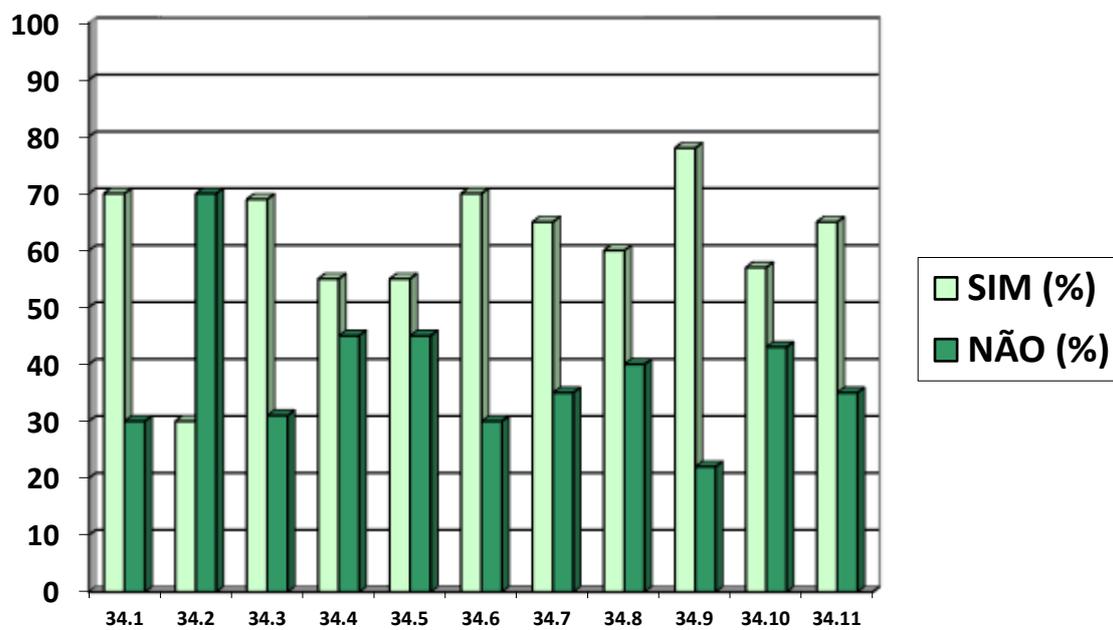


Gráfico 13 – Modos de Atuação das ONG's

34. Para enfrentar desafios/ limites à participação, a instituição:

PERGUNTAS	SIM (%)	NÃO (%)
34.1-Atua em redes regionais/nacionais / transnacionais / ambientais / diversificadas	70	30
34.2-Apreende informações de políticas internacionais para pressionar as políticas nacionais	30	70
34.3-Articula informações em rede, comparando casos em outras regiões/ estados para suprir deficiências de suporte técnico	69	31
34.4-Faz chegar informações ao grande público para sensibilizar e obter apoio da sociedade	55	45
34.5-Enfrenta conflitos ambientais com recursos jurídicos, ou com apoio do Ministério Público	55	45
34.6-Articula espaços de debate e consenso locais / regionais / estaduais anteriores ao espaço público de decisão	70	30
34.7-Articula espaços permanentes de debate e consenso de posições	65	45
34.8-Utiliza redes virtuais de informação para otimizar a atuação conjunta do segmento	60	40
34.9-Pressiona o governo para apoiar financeiramente a participação prevista em lei	78	22
34.10-Pressiona o governo para criação de espaços onde as dimensões trazidas pelas ONGs ou movimentos populares possam ser realmente debatidas	57	43
34.11-Atua como parte de movimento social	65	35

8.2 - O CASO DA PARTICIPAÇÃO EM PORTUGAL

Neste trabalho, citamos o caso de Portugal apenas para ilustrar devido a sua participação na gestão das águas da bacia do Tejo, tendo em vista que este rio nasce em Espanha e deságua em Portugal, sendo, portanto uma bacia internacional. A gestão das águas em Portugal não passou por um processo de descentralização e, mesmo com a criação de conselhos de bacia e dos planos de recursos hídricos em 1994, as decisões continuaram centralizadas. Mesmo assim, há o envolvimento social e as contribuições da sociedade civil são acatadas, desde que não contrariem os interesses da administração central. O sistema português considera principalmente as associações ambientalistas e as associações sócias profissionais como pertencentes ao campo da sociedade civil. Entretanto, dadas às dimensões do país e o baixo grau de associativismo, estas são sempre as mesmas, e poucas. Os Conselhos, de caráter consultivo, abrangem o território da bacia hidrográfica e não há nenhuma outra estrutura consultiva ou deliberativa abaixo deles.

Desde 1987 as ONGs portuguesas são reconhecidas e regulamentadas por legislação específica. Existe uma diferença básica nestas organizações. Aquelas que aportam mais recursos em seus projetos e, portanto estão mais aptas e capazes de oferecer mais respostas às demandas da sociedade através dos espaços públicos criados por oferta estatal, são conhecidas nacionais. Enquanto aquelas de menor poder e capacidade de corresponder de uma forma mais geral aos anseios das comunidades e de atuação mais regional são conhecidas como locais.

Embora nenhuma dos dois tipos de organizações tenham sido criadas sob a égide da gestão dos recursos hídricos português, as ONGs nacionais por serem de maior porte não apresenta dificuldades na participação e na condução de trabalhos e estudos técnicos. Naturalmente, por possuírem maior capacidade de alocar recursos e com isso possuírem técnicos mais especializados e acesso ao meio acadêmico, estas organizações geram mais respostas e até estudos técnicos que muitas vezes subsidiam o próprio governo nas tomadas de decisões, contribuindo desta forma para marcar posição na defesa dos seus próprios interesses.

Os espaços participativos, além de serem consultivos, resguardando o poder de

decisões para a administração central apresentam poucos assentos para as organizações de defesa do ambiente. Assim, as ONGs pesquisadas são obrigadas a desenvolverem estratégias externas aos espaços participativos. Somente as ONGs com maiores recursos e capacidade de resposta participam destes espaços, configurando-se como uma constante fonte de questionamentos ao poder central.

Os resultados da futura eventual participação social são previsíveis: largados os Planos de Bacia, depois de terminados e quase definitivos (incluindo na determinação dos projetos e respectivos investimentos), pouco vai sobrar para a intervenção dos vários sectores populacionais que irão ser afetados pelas decisões. Os grupos sociais acumulam um enorme déficit informativo sobre o assunto, não estando evidentemente preparados para compreender com rapidez, quanto mais para fazer uma avaliação crítica em tempo útil dos Planos. Ou seja, mais uma vez vamos ter planos que afetam públicos sem consultar efetivamente o(s) público(s). Em suma, numa sociedade de tradição fechada, para refrescar a participação social, é necessária uma efetiva mudança dos “procedimentos democráticos que promovam clareza, transparência e uma discussão informada sobre os fundamentos científicos e técnicos das opções políticas e administrativas” (Gonçalves 2000, 156). Só isso é que transformariam em fins, os princípios da participação social preconizados na Diretiva Quadro da Água⁵⁰ (Schmidt 2000).

8.3 - O CASO DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

No caso brasileiro, o sistema bem mais recente demonstra que apesar de grandes diferenças vêm mostrando um caminho autônomo em relação à experiência Espanhola, principalmente devido a questões de dominialidade dos recursos hídricos. Foi observado que os espaços decisórios das políticas públicas referentes às decisões sobre os recursos hídricos não chegavam até bases onde os problemas ambientais são constatados, com isso os comitês federais tiveram que estender, ou melhor, articular junto com os subcomitês federais e estaduais a participação as esferas locais onde os problemas ambientais são construídos socialmente, mas os comitês federais de bacia tiveram que

⁵⁰ Nome dado em Portugal ao principal instrumento da Política da União Europeia para a água.

dividir, ou melhor, articular o poder decisório com subcomitês federais e com os comitês estaduais de acordo com os resultados tabulados pelo gráfico 12 através da pergunta 34.6. Com isso o CBHSF criou uma imensa rede interconectada muitas vezes sujeitas a impasses, problemas diversos e a negociações. Além disso, a sociedade civil no Brasil não se resume apenas às Associações ambientalistas e organizações de defesa dos direitos do consumidor, sendo que estas últimas nem existem no sistema, visto que a cobrança e a implementação das agências de água ainda são quase que experimentais.

Os instrumentos de participação incorporados pela Política Nacional de Recursos Hídricos implementada pela Lei Federal nº 9.433/97, tiveram influência do sistema francês de gestão participativa das águas (Lanna 1995).

As diferenças nos dois casos se aprofundam a medida que comparamos historicamente a origem dos dois processos. Esta diferença fica acentuada quando estudamos não só no campo dos recursos hídricos como também na construção político-administrativa dos dois países, onde Tarqui e Silva (2004) defendem um distanciamento entre a configuração histórica e político-administrativa da França e do Brasil. Mesmo se compararmos a gestão dos recursos hídricos em Brasil, Espanha e Portugal, considerando as especificidades políticas, administrativas, históricas e culturais revelam uma série de conflitos promovidos por diversos segmentos em um campo de forças desiguais.

Dourojeanni e Jouravlev mencionam que:

“Um erro bastante comum que se observa em alguns países consiste na tendência de tratar de copiar experiências de fora sem prestar atenção nem com as condições institucionais, geográficas e culturais, entre outras coisas, em que estas experiências se aplicam em seus países de origem, nem aos resultados obtidos efetivamente na prática. Tampouco se detém em verificar sua efetividade relativa com relação a outras opções de gestão, nem se são realmente aplicáveis nas condições imperantes no país importador.” (Dourojeanni e Jouravlev 2002, 46)

Como foi mencionado acima, os conflitos acima enumerados por diversas ONGs ambientalistas reside no fato da desigualdade ocorrida no processo decisório devido à ocupação indevida na composição do número de participantes- segundo as próprias

ONGs relatam, pois os assentos destinados a entidades de composição mista já são ocupados por outros segmentos já considerados e com o mesmo perfil.

As ONGs são muitas vezes porta-vozes de conflitos existentes na bacia, embora não deem continuidade ao tratamento desses conflitos, até por falta de envolvimento do comitê perante suas limitações legais, e principalmente pela falta de integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão ambiental, diferentemente de suas agendas militantes nos dois campos de ação.

O caso mais recorrente nestas organizações é a reivindicação da redefinição dos assentos ou vagas na composição destinada á sociedade civil, excluindo-se os consórcios e associações de usuários (Gráfico 12, pergunta 34.10). De acordo com Nogueira (2004) relembra o pensamento de Gramsci que influenciou na construção do conceito de sociedade civil no Brasil numa época da nossa história em que existia uma confrontação ideológica entre a sociedade civil e o Estado ditatorial, sendo este opositor a abertura democrática. Apesar de em suas obras citar muito pouco a palavra “*Democracia*” com afirma (Coutinho 2007, 255-278) este pensador contribui para um rico processo de reflexões teóricas-políticas logo após a abertura democrática no Brasil que ocorreu em 1985.

A reivindicação de exclusão de atores⁵¹ por um lado, e a competição com outros atores da sociedade civil por outro, tornam-se delicadas, especialmente quando o problema que se coloca é a falta de uma composição adequada que garanta um verdadeiro processo democrático com todos os atores sociais envolvidos no processo decisório e com iguais condições de negociação.

A bacia do Rio São Francisco reúne 124 membros no CHBSF (conforme anexo 2), cujos segmentos sociedade civil e usuários somam apenas 2 categorias diferentes. Observando-se o caso Espanhol, a bacia do Rio Tejo/Segura reúne 98 representantes em que só os usuários contam 3 categorias diferentes (abastecimento, hidroelétrico e Comunidades de Irrigantes). A questão que se coloca, mais do que o número de representantes, é a necessidade de envolvimento de uma maior diversidade de categorias que eles representam, reunindo, no caso espanhol, maior equilíbrio no confronto de interesses entre os diferentes segmentos, inclusive do poder público.

⁵¹ As associações de usuários de água e consórcios intermunicipais são entidades privadas e já ocupam vagas nos comitês, sendo estas vagas também ocupadas por prefeituras. Desta forma o conflito reside no fato de haver dupla participação de alguns atores do mesmo segmento em detrimento de outros.

No caso do CHBSF, o envolvimento dos municípios não tem sido tão efetivo quanto o esperado. Entretanto, embora a legislação o permita, os mesmos segmentos não deveriam estar representados em mais de uma categoria, o que enfraquece a possibilidade de coesão entre os atores de um mesmo segmento e isola as ONGs ambientalistas. Isso leva ao risco das mesmas procurarem outras estratégias para influenciar as decisões no campo dos recursos hídricos, deslegitimando o processo de gestão participativa. Além disso, a Lei nº 9.433/97 e a regulamentação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos preveem a participação das entidades questionadas pelas ONGs ambientalistas no segmento sociedade civis, o que gera um conflito de difícil solução, a não ser por nova regulamentação da lei.

As questões levantadas dentro dos comitês como sendo de grande envergadura técnica e necessitando de maiores conhecimentos especializados, são normalmente controladas pelos participantes que detêm este conhecimento ou que possuam em seus quadros ou ainda possam contratar pessoas ou empresas para respaldarem suas posições na área de recursos hídricos. Isso suscita duas importantes questões dentro destes espaços: A primeira é para a necessidade de haver participante com maiores conhecimentos técnica para poderem participar em igualdades de condições nos debates sob o risco de não se alcançarem os objetivos das propostas apresentadas; a segunda esta relacionada com a perversidade entre as próprias ONGs no que se refere ao processo seletivo de participação, uma vez que as menores não são levadas em consideração devido ao baixo nível técnico apresentado. Isso acaba levando a um desvirtuamento da participação, pois os atores envolvidos participam formalmente, mas não participam de forma mais efetiva, conforme demonstra as respostas tabuladas pelo gráfico 11.

Observa-se, portanto que a legitimação nos processo decisória dentro dos comitês de bacia pesquisada não deve ser realizada em meio a dúvidas ou mal entendidos, pois se assim ocorrer isso levará conseqüentemente a uma falta de legitimação do processo decisório e enfraquecerá com o tempo a solidificação das ações do mesmo no seio da sociedade.

Caso seja necessárias revisões nos processos decisórios, devido a incompreensões ou dúvidas, isso acarretara em custos extras, gerando perda de tempo e dispêndio financeiro, que na maior parte das ocasiões se apresentam escassos. Caso não sejam abertas novas oportunidades para rediscussão dos pontos incompreendidos,

pode levar as decisões já tomadas para um rumo de disputa em meio a desconfiança implantada.

Na medida em que os espaços foram criados por oferta estatal no âmbito da transferência de atribuições de controle da gestão pública a setores da sociedade, e em que as falhas de processo se apresentam, o Estado deve contribuir com a promoção de condições adequadas para a participação equitativa de todos os segmentos. Percebe-se no meio pesquisado que existem metodologias e técnicas de participação social em volume considerável e estas alcançaram uma qualidade participativa e técnica que as permitem atuar com mais propriedade nos espaços decisórios. Porém, o poder público, responsável pelas dinâmicas de envolvimento da sociedade civil, insiste em desconsiderá-las nos processos de tomadas de decisão.

Pode-se afirmar que no Brasil ainda não existe um referencial metodológico que possibilite a participação social nos espaços públicos de gestão das águas no Brasil. À participação da sociedade nos fóruns de decisão e resumida apenas na oferta de vagas, participação regulamentada por normas e regras gerais para intervenção de seus representantes, consultas públicas pré-concebidas e orientadas a um resultado esperado e mesmo assim de forma pontual. As capacitações existentes dos membros para participação nestes espaços são feitas apenas para melhorar o processo de gestão e muitas vezes são ignoradas a efetivação participação popular.

No caso da Espanha, como visto no capítulo 3, a Confederação hidrográfica do Tejo, desenvolveu metodologias adequadas para estimular e aprimorar a participação em Comissões Geográficas, e segue certa sistemática a cada processo de consulta aberto a toda população e a cada evento importante que se relaciona com a legislação do setor. No Brasil e em Portugal, ainda não há nenhuma aplicação dos entes de bacia no aprimoramento específico da participação e do fortalecimento das habilidades do atores sociais. Processos de capacitação que apresentam apenas transferência de informações não são pertinentes para o desenvolvimento de habilidades e não têm se destinado ao aprimoramento dos espaços participativos.

8.4 - A PARTICIPAÇÃO DAS ONG NA GESTÃO DAS ÁGUAS

Segundo pesquisa do IBGE (Tabela 03), demonstra a heterogeneidade do associativismo brasileiro, explicitando o quanto esse universo é amplo e complexo. Assim, podemos ver que não existem 556.846 mil ONGs, na acepção destas como entidades de defesa de direitos e nem do terceiro setor, como são referidas as do campo da filantropia empresarial. Esses conceitos são políticos, sem rebatimento jurídico e esse universo amplo engloba também essas organizações, mas não se limita as mesmas (IBGE 2012, 27).

Os resultados dos estudos de caso apontam para alguns eixos comuns no tratamento de uma categoria específica da sociedade civil organizada – as ONG ambientalistas. Em geral, boa parte das ONG pesquisada, sobretudo as com maiores recursos, mantém nos três países relação com espaços e parceiros internacionais, inclusive atuando conjuntamente além das fronteiras nacionais. Esta transnacionalização das organizações se reflete na partilha de uma agenda política comum, pertinente, mas muitas vezes avançada para os contextos nacionais, sobretudo locais, ver gráfico 12, pergunta 34.1.

Os governos nacionais assumem compromissos em relação às agendas dos organismos de cooperação internacional, mas seus órgãos executivos não absorvem as mudanças conceituais que estas agendas trazem e, mesmo no campo jurídico, a transposição de normas internacionais é demasiado lenta, e não ocorre efetivamente, gráfico 12, pergunta 34.2. No entanto essas agendas derivam da experiência e debates internacionais que são fundamentais à evolução dos processos de gestão, e as ONG's pesquisadas desempenham papel importante ao buscarem fixar novos conceitos e entendimentos do processo de gestão nas agendas políticas nacionais. A questão de gênero na gestão das águas no Brasil é um exemplo claro disso.

Outra característica comum aos três países Brasil, Espanha e Portugal, é que as ONGs ambientalistas pesquisadas em geral não surgiram com agendas voltadas para a gestão dos recursos hídricos. Sua entrada nos espaços de gestão evidenciou uma série de limitações, principalmente no campo técnico, obrigando-as a uma atuação mais especializada. Suas agendas amplas tiveram que se adaptar ao alto grau de demandas

dos espaços participativos criados com as políticas de recursos hídricos, que constroem suas decisões em meio a um ambiente técnico especializado e a um quadro legal altamente diversificado, já que procuram integrar a gestão ambiental com a gestão dos recursos hídricos. Nos três casos, são as ONGs portuguesas que alcançam maior desempenho no uso do conhecimento técnico para influenciar o processo decisório.

O forte nível de demandas imposto pelos espaços públicos institucionalizados e as críticas à legitimidade das ONGs pressionam as organizações para a criação de coletivos organizados. Nesses novos arranjos, as ONGs pesquisadas debatem e fortalecem suas posições e estratégias, mesmo que não tenham caráter permanentemente ativo como são os casos da Bacia do Rio São Francisco no Brasil e do Movimento pelo Tejo em Portugal.

No caso específico do Brasil, Portugal e Espanha também são verificados algumas semelhanças na atuação das ONGs. Nos dois países, que passaram por regimes autoritários recentes, as ONGs surgem após o processo de abertura democrática, não tendo se engajado em nenhum processo de luta pela democratização dos espaços públicos, mas convivendo com a herança da gestão pública centralizada, que se acentua mais no caso de Portugal. As ONGs portuguesas pesquisadas surgem em sua maioria nos anos 1980, enquanto no Brasil as ONGs são criadas a partir dos anos 1990.

Ao longo de sua evolução e como uma forma de adaptação às oportunidades políticas todas elas sofreram transformações no perfil de seus membros atuantes e passaram por um processo de especialização, ou seja, aquelas que começaram a partir de um público pouco especializado foram obrigadas a investir em quadros técnicos qualificados que prestassem serviços voluntários, ou mesmo mediante o pagamento de honorários. O questionamento sobre sua representatividade e legitimidade perante a sociedade nos espaços decisórios levou-as, também, a ampliar suas bases sociais e a buscar novos membros, embora sem tanto efeito.

O fato é que a questão da representatividade e legitimidade das ONGs dos três países tem sido consolidada mais pela criação e fortalecimento de coletivos de ONGs, e divulgação de sua identidade e ações via diferentes tipos de mídia junto à sociedade; mais do que propriamente pela visão tradicional de amplitude das bases sociais empregada para outras instituições da sociedade civil, como associações e sindicatos e mesmo lideranças dos movimentos sociais. Essa transformação no entendimento desses conceitos ao longo do tempo nas instituições da sociedade civil, tornando a ideia de

bases sociais pouco necessárias para o envolvimento em espaços públicos, entretanto, prescindiria de um estudo mais aprofundado.

Nos espaços de participação de gestão das águas, tanto nos Comitês de Bacia no Brasil, como nas Confederações Hidrográficas/Espanha e nos conselhos de Bacia em Portugal, grupos dominantes influenciam o processo decisório, predominando os interesses econômicos sobre os demais e dando pouca margem de influência às ONGs e suas agendas de conservação da natureza. No caso das ONGs portuguesas esse problema se acentua, uma vez que os espaços são consultivos e as contribuições dos atores sociais podem ficar sem efeito caso não os mesmos compactuem com os interesses do governo.

No Brasil, esta transição fica mais evidente quando observada a atuação histórica das ONGs que surgem e se consolidam junto à luta dos movimentos sociais pela abertura democrática, mas que, nos anos 90 durante o processo de descentralização federal das políticas sociais para as esferas subnacionais, passam a atuar cooperativamente no controle social e na co-construção de políticas públicas nos espaços ofertados pelo Estado. Os conselhos municipais e os comitês de bacia são um claro exemplo dessa multiplicação de demandas às entidades da sociedade civil.

As ONGs utilizam a mídia como forma de comunicação tanto entre seus pares, por meio de redes, como com a própria sociedade. Em Portugal e Espanha, a utilização da mídia serve não só para criarem formas de pressão sobre o governo para que este atue em questões ambientais amplas ou específicas, mas também serve como forma de sensibilizar a sociedade e de terem maior visibilidade e reconhecimento (Gráfico 12 , pergunta 34.4).

Devidas as dimensões continentais do Brasil, seria de se esperar que as ONGs utilizassem com mais assiduidade as ferramentas de comunicação em massa como é o caso dos rádios e da televisão. No entanto o acesso a estes recursos de comunicação é difícil, caro e muitas vezes as organizações não possuem recursos para mobilização de parte da massa através destes meios. Para minimizar esta carência, as ONGs têm utilizado os espaços alternativos disponibilizados em seminários, fóruns, conferências, e diversos outros colegiados contatados via internet que se apoiam mutuamente quando ocorrem os eventos críticos que necessitem maior divulgação.

As ONGs possuem habilidades diferentes em influenciar o processo decisório, muito embora desenvolvam estratégias em grupo ou por meio de coletivos de ONGs. Com maiores habilidades, percebem com mais clareza as capacidades de participarem no processo decisório: seu acúmulo permite subsidiar desde a problematização para a construção de políticas públicas, até sua formulação e execução. As ONGs com menos habilidade (o que nem sempre significa recursos) apenas conseguem visualizar seu papel na execução das políticas, embora anseiem por participar das demais fases da co-construção. Sem dúvida, de uma forma geral, o papel de controle social, na esfera do que é executado pelo governo, é indiscutível para todas as ONGs, mas sua eficiência aumenta quanto maiores forem suas habilidades.

Uma diferença que se torna crítica entre as ONGs dos dois países Brasil e Espanha é o fato das organizações espanholas construírem coletivamente propostas e estudos alternativos que as permitem questionar as decisões governamentais e, ao mesmo tempo, sensibilizar a sociedade para uma perspectiva alternativa sobre as questões ambientais. Verifica-se que no caso Brasileiro, dentre as ONGs pesquisadas, não detectamos nenhuma que possuíssem estudos técnicos capaz de contrapor aos estudos técnicos realizados por parte do governo, sendo que aquelas de maior porte assumem posições de alinhamento com as políticas do governo, não necessitando desta forma de estudos alternativos.

Vale destacar que nos espaços de participação públicas, tanto no Brasil quanto em Espanha, existe uma carência de recursos para que os representantes das organizações possam participar das reuniões e encontros de trabalho, sendo que normalmente as organizações reservam seus recursos para seus projetos e programas. No Brasil, o fornecimento de ajuda de custo para deslocamentos de muitos membros de organizações dentro dos comitês é necessária. Apenas recentemente, talvez para dar maior credibilidade aos processos decisórios, o governo tem ofertado recursos para deslocamentos de integrantes destes fóruns de debates. No entanto ainda é burocrática e difícil a obtenção destes recursos em tempo hábil, chegando às vezes a ser impossível participar de reuniões previamente agendadas dentro dos comitês.

Se não há recursos para os representantes, muito menos existe apoio para um processo de mobilização dos pares para uma adequada construção de posições partilhadas por todo o segmento. Esses custos para manter a capacidade das organizações, tanto de negociação com seus pares difusos espacialmente, como de

comunicação com suas bases sociais, são entendidos pelos órgãos governamentais como investimentos que devem fazer para a sua legitimidade e representatividade. Não obstante, quando o governo precisa de capilarização e de divulgação de suas políticas públicas, abre espaço para as ONGs e aproveita-se de seus serviços de sensibilização e de mobilização social, e suas redes de articulação.

Para as ONGs, os outros segmentos presentes nos espaços de participação representam em bloco dois interesses principais que, na maioria das vezes, tornam-se estreitos principalmente nos falta de um controle social adequado: o controle governamental do processo e os interesses de mercado. Não se releva como prática comum das ONGs, em sentido amplo, o estabelecimento de alianças temporárias ou permanentes com entidades públicas e representantes dos interesses de mercado para a consecução de seus objetivos.

No transcorrer deste estudo muitas questões surgiram. Essas questões quando trabalhadas a contento poderão fazer parte de futuras agendas políticas objetivando sua efetivação participação em processo de tomadas de decisão a nível público.

Constatou-se que muitas ONGs estão se profissionalizando e isso tem contribuído para que as maiores passem a operar nestes espaços como autênticos grupos do setor privado, chegando em muitos casos a formarem grupos dominantes dentro do próprio sub-segmento. Constatou-se também que existem diferenciações entre as organizações não governamentais. De lado estão as se ocupam ou se dedicam a defesa do meio ambiente, enquanto outras trabalham na defesa social, expondo que na sua avaliação o controle social das mesmas é uma tarefa complexa dado a uma gama de interesses corporativos que permeiam muitas vezes as administrações das mesmas. Outro dado que chama a atenção é a constatação que as ONGs do “Norte” sobre as ONGs do sul, muitas vezes chega a ser um problema que influi diretamente nos trabalhos das ONGs do sul⁵²; pois isso acarreta em muitos casos uma perda de representatividade da sociedade o que acaba acarretando a falta legitimação dos espaços decisórios Sorj (2005).

⁵² Sorj (2005) considera que os agentes de financiamento mundial, como o Banco Mundial, Comunidade Europeia, etc. acabam impondo uma agenda de encargos e compromissos que muitas vezes distorcem a vontade da real necessidade da sociedade beneficiada, esquecendo que a organizações não governamentais se prestam muito mais para denunciar, fiscalizar e cobrar de que implementar pacotes prontos vindos de fora.

De acordo Furriela (2002) a representatividade dos ambientalistas brasileiros e bastante expressivos no campo decisório das políticas públicas, o mesmo não pode ser dito quanto tratamos de debater questões que envolvem recursos hídricos dados a falta de especialistas neste setor. Neste caso constamos isso nas reuniões que presenciamos nos comitês e subcomitês de bacias do rio São Francisco. Esta carência de especialistas e ainda a falta de habilidades políticas em muitos deles na mesa de debates comprometem em muito na qualidade decisões tomadas.

8.5 - A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS

Para descrever a participação social e as políticas públicas na gestão das águas, devemos primeiramente tecer algumas considerações sobre as ideias de alguns pensadores como Habermas e Weber como forma de introduzir o tema. Para falar em participação social, primeiro devemos abordar o tema Estado, e para falar deste devemos recorrer antes às teorias justificativas do Estado Moderno. Os teorizadores do Estado moderno e da soberania entenderam que a concentração do poder político era um meio inevitável para a manutenção da ordem pública. Em todo o caso, parece que o que se determinou a aparição e consolidação do Estado moderno não foram as teorias se não a práxis política, ainda que a importância das reflexões dos teóricos foram determinantes

Segundo Hannah Arendt, apud Young (2001), afirma que continua sendo um referencial a teoria política do século XXI precisamente porque oferece uma inspiradora imagem da política como participação ativa na vida pública, algo que muitos politólogos seguem assumindo e defendendo. Segundo esta imagem, a política é a expressão mais nobre da vida humana, por ser mais livre e original. A política enquanto vida pública coletiva implica que a gente se distancia de suas necessidades e sofrimentos particulares para criar um universo público em que cada qual aparece ante os demais em sua especificidade. Unidos pelo público, os indivíduos criam e recriam, mediante palavras e, feitos contingentes, as leis e instituições que estruturam a vida coletiva, regulam seus conflitos e desacordos recorrentes, e tecem narrações de sua

história. A vida social se vê sacudida pela cruel competência pelo poder, pelos conflitos, as privações e a violência que sempre ameaçam em destruir o espaço político. Mas a ação política revive de vez em quando, e graças a recordação do ideal da antiga *polis*, conservamos a liberdade e a nobreza humana como ação pública participativa (Arendt 1958, apud Young 2001)

Segundo Habermas (apud Olmos 1987) quando os atores se coordenam na ação social para benefício mútuo, os atos de entendimento devem ser os meios de coordenação. Este tipo de ato são ações comunicativas, pelos quais os participantes buscam satisfazer seus próprios interesses privados, sob a condição de que o plano de ação de cada indivíduo se harmonize com o dos outros através de uma definição compartilhada das situações.

Habermas (1997) reconhece a necessidade de uma autonomia da sociedade civil, mas a reconhece mediante sua intervenção no jogo estrutural do sistema político. A democracia deliberativa e seu processo regulatório são percebidos como um ponto de políticas públicas, quanto na própria estabilidade das interações e relações sociais, mediadas e coordenadas pelo sistema político. Habermas, acolhendo a análise de Hannah Arendt observa:

“A esfera pública política deve ser revitalizada contra a privatismo de uma população despolitizada e contra a legitimação através de partidos estatizados, para que uma cidadania regenerada possa (re)aproximar-se do poder burocrático do Estado, imprimindo-lhe formas de uma autoadministração descentralizada. Isso pode transformar a sociedade numa totalidade política. Na visão liberal, essa separação polêmica entre aparelho do Estado e sociedade, que aparentemente não pode ser eliminada, tem que ser superada pelo processo democrático. O equilíbrio regulado do poder e dos interesses necessita evidentemente de uma canalização através do Estado de direito... Essa compreensão da política, centrada no Estado, pode prescindir da ideia aparentemente pouco realista de uma cidadania eficaz em termos de coletividade. Ela não se orienta pelo input de uma formação política racional da vontade, e sim pelo output de uma avaliação bem sucedida realizações da atividade do Estado. A argumentação liberal caminha numa direção oposta á do potencial estorvador de um poder do Estado que coloca obstáculos ao intercâmbio social espontâneo das pessoas privadas. O nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir.” (Habermas 1997, 20-21)

Nesse sentido Habermas analisa a questão para entender os desafios que rodam a democracia e a ação da sociedade como controle do Estado ou peça essencial nas relações dentro da Esfera pública. De fato, o que se observa no argumento desse autor é a contradição que ronda a edificação do Estado liberal moderno e seu sistema político representativo. A democracia liberal perdeu o sentido fundamental da *politeia*, o bem público. A democracia representativa e o formalismo constituíram um sistema político fundamentado nos interesses econômicos, na lógica econômica. A política basicamente constitui-se em um negócio. Os interesses econômicos privados é que prevalecem em detrimento dos interesses públicos. O abandono do princípio fundamental da política, a *res pública/bem comum* possibilitou o surgimento de um procedimento político, fundado na regra. Nesse processo as estruturas e os interesses do Estado – que nem sempre são públicos, mas representam interesses privados – têm valor superior aos interesses públicos demandados pelo conjunto da sociedade. (Habermas 1997; Poulantzas 1984; Santos 2002). De acordo com as ideias de Habermas torna-se evidente perceber que as questões colocadas por Poulantzas sejam bastante atuais, pois segundo o que ele alega é que a estrutura rígida do Estado pode representar uma perda de valores para as classes populares e sociedade civil organizada como um todo. Os mecanismos e procedimentos estão orientados à anulação das demandas sociais efetivamente públicas.

Mesmo com a percepção dos processos de dominação, a construção da identidade da sociedade civil em Habermas permanece como um espaço de interação entre o Estado e a sociedade civil. À medida que a sociedade civil é um espaço de reação, transparece uma identidade atrelada ao Estado e mercado, sem autonomia, sem vida própria.

Em seu momento, Weber (1993) sugeriu que as estruturas reguladoras, observadas desde uma perspectiva histórica, tendem a mover-se até uma base normativa. As características particulares das organizações de voluntariado e sua suposta grande permeabilidade com o entorno, nos leva a supor que esta base normativa a sua vez aponta até uma natureza cognitiva. No entanto, a complexidade e o tamanho alcançado pelas organizações modernas sugerem a provável convivência das três concepções em uma mesma organização (Scott 1995), em diferentes níveis e/ou subunidades, criando um modelo de controle institucional mais completo. Segundo (Weber 1993) os “*parlamentos modernos são, a priori, órgãos representativos de indivíduos governados por meios burocráticos*”.

Salientamos que nesta pesquisa conceituaremos a burocracia de acordo com os postulados pelas ideias clássicas de Weber, ou seja, é entendida com resultado do treinamento e aperfeiçoamento de um corpo de trabalhadores que fazem a máquina burocrática do governo funcionar. Uma características marcantes neste tipo de funcionário, é sua dependência hierárquica, estabilidade no emprego ou funcional, divisão interna do trabalho, salários fixos, documentação formal, etc. (Weber 1997).

Nas palavras de Weber:

“Segundo sua vocação, o funcionário autêntico (...) não se dedicará à política. Deve dedicar-se, de preferência, à "administração" imparcial (...) Sine ira et Studio, "sem ressentimento nem preconceito", ele administrará seu cargo. Daí não fazer precisamente o que o político, o líder bem como seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja, lutar. Tomar uma posição, ser apaixonado – ira et studium – é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de responsabilidade muito diferente e, na verdade, exatamente contrário ao princípio do servidor público. A honra deste está em sua capacidade de executar conscienciosamente a ordem das autoridades superiores, exatamente como se a ordem concordasse com sua convicção pessoal. Isso é válido até mesmo se a ordem lhe parece errada e se, apesar dos protestos do servidor civil, a autoridade insiste nela. Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntária, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços. A honra do líder político, do estadista importante, porém, está precisamente numa responsabilidade pessoal exclusiva pelo que ele faz, uma responsabilidade que ele não pode e não deve rejeitar ou transferir” (Weber 1982, 116-117: apud Marcondes 2009).

A ausência de intervenções metodológicas para estimular o processo de participação, à exemplo da Agência de Águas da BHSF, e as falhas no processo de participação em relação às ONGs ambientalistas evidenciam uma falta de planejamento dos órgãos governamentais no âmbito da participação, e de pessoal preparado para desenvolver o processo. No caso brasileiro em particular, a ocupação do pouco espaço dado às organizações da sociedade civil, por instituições que representam setores já presentes em outros segmentos revela-se uma falha do processo, mesmo essas instituições estando previstas na legislação. Isso enfraquece a coesão do segmento, fomenta a disputa ao invés de negociação, e pode excluir ou minimizar nos processos decisórios determinados valores e interesses necessários ao equilíbrio das decisões.

Ainda, o CHBSF demonstrou no processo de implementação do sistema, que as funções atribuídas à Agência, ao Comitê e suas Câmaras Técnicas não estavam bem

compreendidas entre os diferentes atores, revelando também falhas no processo de gestão que se refletem na participação.

Os espaços de participação, tanto no Brasil como em Espanha, poderiam envolver uma maior diversidade de categorias na gestão da água, enriquecendo o debate e fortalecendo o equilíbrio das decisões. A legislação brasileira exclui da arena de debates e decisão, ou seja dos Comitês de bacias, os movimentos populares existentes simplesmente por não estarem legalmente constituídos, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra-MST. A literatura aponta para um receio injustificável que se caso isso ocorresse provavelmente haveria uma perda de controle no processo de participação.

Os processos de participação também evidenciaram a desigualdade de condições de participação entre os atores sociais. Essa desigualdade de condições é acentuada quando não existe nenhum apoio à mobilização social para a definição de consensos entre os atores da sociedade civil, desprovidos de recursos para tal. No caso estudado no Brasil, há clara diferenciação nas habilidades e capacidades de mobilização de recursos dos atores sociais. Em Espanha, os representantes do governo possuem maiores margens de manobra ao controlarem o processo de apoio à decisão.

Assim, o processo decisório trata-se apenas uma forma de colaboração com decisões pré-orientadas pelos órgãos técnicos do governo, se os atores sociais não possuem também condições de apresentar estudos alternativos bem fundamentados diante da falta de material humano e conhecimento técnico para tal.

Para o engajamento nos espaços estatais há uma exigência implícita de cooperação com o sistema estabelecido, o que diminui o potencial crítico das organizações civis de recursos hídricos na medida em que elas passam de geradoras de demandas para o atendimento das demandas impostas pelo sistema. Entre os dois países, apenas as ONGs espanholas apresentaram mobilização suficiente para questionar cientificamente as posições do governo com as quais discordavam.

A avaliação, uma componente fundamental ao processo participativo, em geral, quando existe, é voltada para apresentar o envolvimento quantitativo dos atores sociais no processo de gestão, e não a efetividade da participação e seus ajustes necessários. É a partir da avaliação que se pode identificar o grau de entendimento e envolvimento com o processo participativo.

Mesmo que a participação cidadã dentro dos espaços públicos como os comitês de bacia, seja tida como uma moldura funcional da gestão dos recursos hídricos no Brasil, devidos às suas condições de carências técnicas e organizacionais, é necessário e importante esta participação, devido a: (i) visão ética do processo; (ii) respaldo democrático das decisões tomadas;

Para Jacobi (2002, 11), nos processos de discussão e tomadas de decisão no campo político existe, o que ele chama *de déficit de participação e de constituição* dos atores sociais relevantes. Isso pode comprometer a legitimidade do processo e pode chegar a criar uma crise na governança. Segundo Arendt (1993) apud Fleury (2004b) explica que a condição humana é baseada na relação entre o discurso e a ação. Quando o indivíduo é cerceado no seu direito constitucional de se expressar, o mesmo perde o direito fundamental de exercer do mesmo modo sua cidadania.

Mas retomando o marco de referência conceitual, segundo Touraine (1996), torna-se interessante avaliar se a descentralização e o compartilhamento de decisões entre governo e os atores sociais realmente permitiu limitar o poder dos grupos dominantes e o atendimento às demandas da maioria. De fato, ao envolver a sociedade no processo decisório, os espaços de participação na gestão das águas tornam-se espaços de expressão de demandas e interesses dos atores sociais, que são intermediados junto ao Estado, sem a articulação com o sistema político. Quando essa intermediação tende a dissolver as demandas e interesses por falhas no processo de negociação da decisão, como por exemplo, por sustentar decisões pré-orientadas, os interesses pessoais ou dos grupos dominantes se sobrepõem aos interesses coletivos.

Mesmo com uma visão moderada do espaço das relações sociais como espaço de conflito, consenso e cooperação, Touraine (1996) nos leva a questionar se as decisões tomadas em meio a lógica de dominação e poder dos grupos dominantes sobre os atores que exercem pouco ou quase nenhum poder na vida social, são legítimas.

8.5.1 - A perspectiva do conflito na construção do processo participativo.

Segundo Touraine (apud Silva 2008) indivíduo, sujeito e ator não são sinônimos, mas dimensões ou nuances que indicam diferentes níveis de consciência e de engajamento humano.

A participação instituída apenas formalmente serve apenas para retroalimentar o processo democrático das decisões, mas não coloca os atores sociais envolvidos na plenitude da democracia participativa, pois limita a condição plena do cidadão, desconsiderando preceitos elementares da liberdade positiva tão almejada por todos. A desigualdade imposta nos espaços decisórios aos atores sociais estabelece um constante embate, um conflito permanente, antes ligado a própria constituição do espaço de participação do que aos temas tratados referentes à gestão das águas.

O espaço público ofertado pelo governo “comitês de bacias” para a participação e manifestações da população em geral, é um espaço de construção de políticas públicas na área ambiental. Este espaço é recheado de conflitos e disputas diversas, mas é também um local onde se constroem políticas de cooperação. Esta discordância dentro desses espaços que varia muitas vezes do tipo de problemas e de atores, tem sido de boa utilidade no aprimoramento de atuação dos grupos organizados na consecução de seus anseios e objetivos dentro destes espaços institucionais, moldando sua identidade e as formas como organizam e mobilizam recursos. Percebe-se que a construção dos valores que orientam as ações das ONGs pesquisadas são transformadas mais pela transnacionalização de suas agendas sociais e ambientais que pela interação entre os diversos segmentos com seus interesses variados, alienados pelas regras dos espaços públicos decisórios das políticas de gestão das águas. Para Abers e Keck (2004) a implementação de um modelo descentralizado e participativo de decisão é sempre um processo de adaptação. O que impulsiona os indivíduos a investirem o seu tempo e energia para que novas instituições de governança funcionem é a crença do seu poder de influência sobre decisões que eles consideram relevantes. Os autores dentro dessa abordagem ressaltam que:

“É importante lembrar que os comitês de bacia nunca foram concebidos como substitutos à ação do Estado. Seu papel principal é o de definir prioridades para a gestão das águas, enquanto o cabe às suas agências de bacia a implementação dessas prioridades. Na prática, entretanto, a execução das

recomendações dos comitês tem ficado sob a responsabilidade de órgãos públicos, seja de forma direta ou indireta, mediante contratação de firmas privadas”. (Abers e Keck 2004, 65)

Torna-se claro que devido a heterogeneidade dos atores sociais envolvidos, com diferentes graus de interesse e diversidade sócio-cultural, marcam o posicionamento dos componentes dos comitês de bacias. Este espaço de participação democrático e cidadã, com fortes indícios de controvérsias e conflitos, não será um espaço de consenso e harmonia que quase sempre são levados a plenária das reuniões, quer seja pelas desigualdades da composição do mesmo, ou pela desigualdade sociocultural dos integrantes do comitê como foi dito acima.

A questão que se coloca quando existem nesses espaços decisórios criados por oferta estatal a possibilidades de conflitos originados por diversos tipos de atores sociais envolvidos e por diversas outras razões, torna-se necessário uma metodologia de abordagem e intervenção adequada. Para tanto, recorreremos ao modelo proposto por Filho (2002) e seus resultados, citados no capítulo 1. Os conflitos chegam a soluções colaborativas quanto maior é o entendimento dos atores sobre os temas tratados, quando todos compreendem de forma aproximada estes temas, e quanto mais se sentem capazes de exercerem suas habilidades de negociação durante o diálogo devidamente estimulado e orientado⁵³.

Muitos destes conflitos, quando não equacionados dentro destes espaços, são remetidos a espaço da esfera jurídica para ter prosseguimento e sua devida resolução, que muitas vezes é longa e de resultados imprevisíveis [grifo nosso].

É necessária uma reflexão na medida em que os comitês de bacia são considerados entes experimentais da Política Nacional de Recursos Hídricos, ainda em fase de implementação em boa parte do território nacional, permitindo ainda ajustes necessários pertinentes segundo processos de avaliação em curso nos diferentes estados brasileiros, mesmo que ainda acadêmicos e não pelos órgãos competentes. Um maior condicionamento metodológico no processo de participação tem como objetivo o tratamento do conflito, ao invés de seu esvaziamento pelo receio dos órgãos públicos de não terem controle sobre as decisões e sobre o processo decisório.

⁵³ Para maior entendimento sobre o processo de planejamento participativo onde o tratamento adequado dos conflitos é determinante para o êxito dos resultados, ver o modelo de Filho (2002), ou Santos (2004).

Com uma avaliação relativa deste processo de participação popular implementado na gestão das águas no Brasil através da Lei 9.433 de 8 de março de 1997, é de se levar em conta, que os atores sociais envolvidos estão ainda em fase aprendizado. Este aprendizado está se dando de forma lenta e gradual, devido a diversos fatores complexos que não comentaremos aqui, devido ao nosso foco do problema. Certamente este processo culminará com a diminuição nas antigas práticas clientelistas, subserviências dos atores envolvidos frente ao poder público centralizador das decisões até então.

Isso não exclui as atuais diferenças nas condições de negociação, afinal os atores são livres para empreender os jogos políticos que julgam adequados segundo seus valores e interesses, mas torna o processo mais claro, e amplia o entendimento dos atores menos privilegiados para que façam conscientes suas opções.

O jogo de interesses diferenciados proporciona maior equilíbrio às decisões, quando todos os atores têm as mesmas habilidades e condições de negociação. O aporte de valores, interesses e posições diferenciadas torna as decisões mais compatíveis com a realidade da bacia, e agrega co-responsabilização dos diferentes segmentos quanto ao processo de implementação das decisões. Assim, nenhum segmento pode ser desconsiderado, e é em processos que frequentemente levam a conflitos, que seus interesses são debatidos e negociados fortalecendo as decisões comuns a todos. O conflito torna-se um regulador do processo, eficiente se forem considerados métodos adequados de tratamento e a superação das condições desiguais de negociação.

A sociedade civil organizada possui um papel de especial relevância, quando detecta no seio da sociedade decisões importantes que poderiam ser tomadas pelo poder público e muitas vezes acabam por não incluí-las em suas agendas políticas. Especialmente para ONGs ambientalistas, a natureza é tida como elemento primordial na utilização da água, dada a sua necessidade no processo ecológica para geração e manutenção da vida na terra, e em nome das gerações presente e futura, elas se intitulam como representantes dos interesses da natureza ao procuram salvaguardar seus processos vitais. Procura também a despeito de suas habilidades técnicas, compreender o marco legal da gestão ambiental e dos recursos hídricos e apropriar-se de conhecimentos na medida do possível, exercendo o controle social das administrações públicas na gestão do território.

A maioria das ONGs carecem de um trabalho de marketing, primordialmente, para se imporem como atores sociais de vital importância no processo participativo, decisório e mais do que isso, mostrar que é capaz de implementar projetos e programas para deixarem de ser consideradas como braços executivos do Estado, o que gera tanta polêmica. As ONGs como participantes deste processo precisam ser mais valorizadas como agentes do sistema de gestão, assim como são os grupos dominantes de recursos políticos e econômicos. Esta participação não ser negada aos movimentos sociais, como exemplo podemos citar: Movimento dos Atingidos por Barragens-MAB ou o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra-MST, que não podem participar dos processos de discussão dos interesses dos povos da bacia do S. Francisco em especial, por não serem considerados pelo governo como entidades “*legalizadas oficialmente*” e burocraticamente constituídas. No entendimento de Souza Junior (2004), isso não deve acontecer, pois os comitês decidem pela sociedade sem que a própria sociedade tenha pleno conhecimento de quem são tais representantes, em uma dinâmica eletiva completamente diferente da empregada no sistema político. Para a devida legitimação do sistema de gestão das águas através dos processos decisórios, devem envolver o maior número possível de representantes de todos os segmentos presentes na bacia.

Uma necessidade que ora se apresenta neste trabalho é para a necessidade de abertura de espaços para readequação dos instrumentos de participação da sociedade na gestão das águas no Brasil. De igual modo, essa participação possa contribuir para uma equalização das condições de participação entre os representantes de todos os segmentos dentro dos comitês de bacia contribuindo desta maneira no fortalecimento e aprimoramento da Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil, contudo é necessário rediscutir a qualificação e preparação dos componentes deste processo (Gráfico 12 pergunta 34.10). Sendo esta capacitação no âmbito das ONGs ambientalistas concebida de forma paralela a educação ambiental convencional, no entanto os teóricos que trabalham com esta questão no Brasil rejeitam tal argumentação, uma vez que este conceito reduz e até desqualifica a construção do sujeito capaz de interagir dentro do sistema sem esta possível discriminação.

O campo dos recursos hídricos é altamente especializado, e evoluiu principalmente a partir da intervenção no domínio do ambiente pelas diversas engenharias, como nas questões de saneamento e infraestrutura hídricas de controle de riscos e promotoras do crescimento econômico que refletiram opções de

desenvolvimento nacionais tanto no Brasil como em Espanha no século XX. Concomitantemente, a educação ambiental precisa acompanhar a evolução da gestão dos recursos hídricos para não comprometer a implementação das políticas públicas nesta área.

Durante séculos, a educação se centrou exclusivamente no melhoramento do indivíduo, foi absolutamente *antropocêntrica*. Mas, na segunda metade do século XX, e estimulada pela necessidade de responder, ao mesmo tempo, a uma problemática ecológica que já se deixava sentir, nasceu um movimento educativo que ampliou seu campo de ação: a *educação ambiental* (Villaverde 2009). A capacitação dos atores sociais que atuam dentro dos comitês de bacia no Brasil, como já foi visto anteriormente, é um fato que deve ser encarado como forma de nivelar os conhecimentos e melhorar tecnicamente a participação de todos.

Torna-se necessário dotar os atores sociais de habilidades que os permitam estarem em condições de igualdade no processo decisório, mas não se trata aqui apenas de habilidades técnicas, e sim de habilidades de negociação democrática, fazendo-se respeitar no processo decisório não somente por um conhecimento técnico, mas como sujeito de sua própria história.

Ao mesmo tempo, a capacitação não pode ser direcionada somente aos grupos com menores habilidades, se os gestores do processo participativo não têm as devidas qualificações para conduzi-los e partilhar o poder decisório. A capacitação também deve ser empreendida com o objetivo de mudar a cultura política que ainda emperra a efetivação do envolvimento social nas decisões públicas, uma vez que é o próprio Estado que teve a iniciativa de descentralizar as decisões.

CONCLUSÃO

De acordo com o marco teórico, as referências principais para esta pesquisa centraram-se no estudo das relações entre o sujeito e os processos em que este constitui sua identidade; mas também da forma como mobiliza recursos e desenvolve estratégias baseadas tanto em valores orientadores de suas ações, como nos interesses que manifesta a partir de sua interação com o espaço público.

Assim, buscou-se responder se a oferta estatal permite efetivamente a participação dos atores sociais em espaços decisórios de gestão das águas e quais os efeitos deste modelo de gestão, dentro do contexto histórico e político brasileiro, para a sociedade civil. E ainda as experiências Espanholas e Portuguesa foram utilizadas como uma contribuição à análise do caso brasileiro.

O trabalho foi desenvolvido segundo uma perspectiva dos espaços de participação como espaços de conflito, em que estão presentes diferentes atores públicos e privados, cujos interesses e valores podem ser diferenciados, transitando entre o conflito, a cooperação e o consenso em suas relações. Criados pelo Estado para dirimir conflitos, os espaços de gestão descentralizada tendem a suprimi-los ou esvaziá-los sem o adequado tratamento, segundo a atuação dos órgãos públicos que procuram harmonizar o interesse coletivo com sua gestão pública.

As oportunidades e constrangimentos políticos nesta pesquisa foram observados não só nos espaços de participação cidadã para a tomada de decisões no âmbito da gestão das águas, como, também, pelo contexto sócio histórico em que surgem e evoluem os atores sociais – as ONGs ambientalistas – até seu engajamento nestes espaços específicos. A metodologia utilizada permitiu compreender a evolução do processo de constituição do sujeito, e uma aproximação entre o discurso dos atores sociais e a sua prática nos espaços de gestão, distanciando-se apenas das tradicionais análises de discurso, e justificando-se, portanto, a ausência de trechos de entrevistas durante a análise dos estudos de caso. A pesquisa buscou contribuir para minimizar a defasagem no conhecimento sobre a relação das ONGs ambientalistas com os espaços de gestão das águas.

A experiência Espanhola de gestão apresenta um grande avanço na constituição de espaços de gestão que alcançam a esfera local, tornando o processo decisório mais

equilibrado de acordo com as especificidades de cada território dentro da bacia. Outra preocupação verificada é quanto à efetividade participação popular ao rever processos procurando agregar a estes um desenho mais apropriado de participação.

As categorias de representantes demonstram há maior interesse pelas questões ambientais no sistema Espanhol de gestão das águas e são mais diferenciadas, dando chance de negociação entre diferentes segmentos com seus interesses setoriais bem divididos e manifestados. A infraestrutura, quanto a tecnologia, conscientização por parte da sociedade civil organizada, da maior suporte para a participação, e são garantidos por meio dos recursos financeiros consideráveis, provenientes do processo de cobrança e destinados a esse fim pelo sistema Espanhol, instituído desde 1964. A legislação do setor é revista sempre que são considerados desajustes no campo da gestão, contando com duas legislações subsequentes que buscaram reduzir os problemas enfrentados, demonstrando um coerente processo de avaliação. Não só representantes formais são incluídos nesse processo, como toda sociedade Espanhola é consultada por meio de diferentes formatos de instrumentos, subsidiando a gestão nacional da água.

Embora dependam muitas vezes de recursos do Estado, buscam desenvolver estratégias que pressionem as administrações locais, mobilizando seus pares por meio de seus coletivos e sensibilizando a sociedade por meio de campanhas. Participar dos Comitês é, portanto, apenas uma das formas encontradas para influenciarem a gestão da água - o que diversifica suas formas de participação social, já que não conseguem exercer grande poder de influência sobre o processo decisório.

Em Portugal, a gestão continua centralizada, apesar da criação de 15 organismos de bacia em 1994, espalhados em todo o país. A participação é apenas consultiva, e o processo decisório, gerenciado e supervisionado pelo órgão gestor nacional da água, se deixa influenciar na medida em que os interesses dos diferentes segmentos não vão contra os do governo.

Conforme e-mail recebido do movimento ProTejo em 11.09.2010, Miguel Angel Sanchez⁵⁴ informa que: No caso do Conselho de Bacia do Tejo, o espaço de participação se destinou principalmente a construir o Plano de Bacia, previsto em lei. Passados quase 11 anos da construção do Plano Hidrológico da Bacia do Rio Tejo, instituído pelo Real Decreto 1664/1998, de 24 de julho, o plano continua gerando diversas controvérsias. O porta-voz da Plataforma em Defesa do Tejo e Alberche de

⁵⁴ Porta voz voluntário e ativista do movimento ProTejo em Espanha.

Talavera, disse que as Questões Significativas da Gestão da Água (QSIGA)⁵⁵ da demarcação do Tejo, o documento de base para o futuro plano de hidrológico da bacia deste rio “*é para atirar ao lixo*”. De acordo com divulgação do movimento ProTejo publicada em sua página na internet em 11/05/2010 às 01:45:00 PM e de declarações à EFE⁵⁶, Sanchez pediu para “atirarem ao lixo” as Questões Significativas da Gestão da Água (QSIGA) que aprovou no dia 03.11.2010 o Conselho Executivo da Confederação Hidrográfica do Tejo (CHT), uma vez em sua opinião trata-se de “*um documento pobre que é um insulto*”. Segundo Sanchez, o documento “*passou pela rama tudo o que dizem os técnicos*” e nem sequer acolhe as alegações de plataforma nem de grande parte das organizações que alegaram. Segundo, Sanchez, ele foi surpreendido com o fato não refletir que o “*Tejo está seco no seu tramo médio*”, porque “*a água está esgotando*” e que nem se referiria ao volume de água extraído do rio pela transposição do Tejo-Segura⁵⁷. “*É como um doente de cancro a quem não tratam nem a doença nem atacam a raiz do tumor*”, afirmou. Nesse sentido, definiu todo o processo de elaboração do plano hidrológico da bacia do Tejo como “*uma grande mentira*” e como “*um trabalho mal amanhã e incompleto*” que de momento não aponta soluções alternativas a uma “*gestão aberrante do rio*”. Advertiu que existem “*muitos interesses políticos em torno do Tejo*” e que há muitos responsáveis políticos a “*favor das transposições*” e disse que a presidente da Confederação Hidrográfica do Tejo, Sr^a. Mercedes Gómez - como aconteceu com o seu antecessor, “*é um fantoche nas mãos do Secretário de Estado ou do Ministério*”, onde “*ninguém se atreve a fechar a torneira da transposição*”. Sanchez espera pelo documento fundamental, o projeto do plano de gestão da bacia hidrográfica, que terá um período de seis meses para alegações. É quando “*vamos usar toda a artilharia, coordenando esforços com as organizações portuguesas*”, adiantou Sanchez, que prevê que “*teremos que ir aos tribunais, aos de Espanha, Portugal e Bruxelas, ante uma clara violação do direito internacional*” - finalizou.

Pelo que se pode notar, o governo espanhol não tem levado em consideração a opinião popular através das ONGs espanholas, no que concerne a obedecer aos parâmetros adotados pelo Plano Hidrológico da Bacia do Tejo.

⁵⁵ Questões Significativas da Gestão da Água (QSIGA) funciona como “um catálogo das principais questões a ter em conta para definir a gestão do Tejo.

⁵⁶ A agência EFE é um serviço de notícias internacional fundado em 1939 na Espanha, sendo o governo espanhol seu principal acionista.

⁵⁷ Conforme e-mail recebido em 11.11.2010. Disponível também no site do Protejo no seguinte endereço: <http://movimentoprotejo.blogspot.com>

Os movimentos ambientalistas portugueses como o PROTEJO apresentam grande capacidade de *expertise*, mas mantêm uma agenda ampla voltada para projetos de intervenções variadas no campo ambiental. Com o enfrentamento do conflito do Alqueva⁵⁸, elas desenvolveram novos arranjos de mobilização, bem como uma série de estratégias que ampliaram o debate sobre o empreendimento em âmbito nacional e internacional, obtendo algumas conquistas que não podem ser desconsideradas frente a espaços com pouca margem de negociação.

No Brasil, a lei das águas funciona com o suporte ativo do governo federal. Os comitês federais são implantados e subsidiados pela Agência Nacional de Águas, enquanto que os estaduais o são pelos respectivos governos, já que o sistema não possui recursos próprios que seriam obtidos com a cobrança pelo uso da água, ainda em fase inicial de implantação. No caso do CHBSF, considerado como uma experiência pioneira de implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, a cobrança é bem recente e o comitê avança experimentalmente com uma Agência e com arrecadações modestas.

A participação social não ocorreu junto à instituição do CHBSF. O envolvimento das organizações não governamentais deu-se paulatinamente, acompanhada posteriormente pela conquista de apoio financeiro, ver gráfico 12 pergunta 34.9, à participação dos representantes do segmento sociedade civil e pela a tentativa de estabelecer condições equilibradas de participação por meio de processos pontuais de capacitação. As categorias representadas no comitê ainda são restritas e há ocupação das vagas da sociedade civil por entidades que representam interesses do poder público e dos usuários.

As ONGs que se destacam no processo decisório são as que possuem maior especialização, quadros técnicos bem formados e relações com redes internacionais. Nem por isso sua influência é considerada satisfatória frente aos interesses econômicos e aos jogos de poder político. As ONGs locais, embora reconhecidas no processo, têm pouca articulação com as agendas amplas de gestão da água, não possuem habilidades e nem recursos para se posicionar tecnicamente no processo decisório. Ao mesmo tempo,

⁵⁸ A Barragem de Alqueva é a maior barragem portuguesa, situada no rio Guadiana, no Alentejo interior, perto da aldeia de Alqueva. Possui uma altura de 96 m acima da fundação e um comprimento de coroamento de 458 m. A capacidade instalada de produção de energia elétrica é de 240 MW. A barragem atinge, à cota máxima, os 250 km², sendo o maior lago artificial da Europa.

maior eficiência é observada apenas nas ONGs que dispõem de recursos e capacidade de *expertise*, gerando uma competição devido à formação de grupos dominantes dentro do segmento sociedade civil.

Em termos gerais, o atendimento às demandas do comitê implica em baixa articulação das ONGs com os conflitos existentes na bacia e atuam com base em suas agendas institucionais, embora procurem estabelecer redes de informação com seus pares que são pouco organizados devido à falta de recursos e, até mesmo, por um desinteresse pela agenda de gestão da água. A atuação está muito mais associada às representantes titulares do que às suplentes, que exercem um papel coadjuvante muito modesto. O conflito aqui se deve mais ao processo de implementação do sistema e às condições desiguais de participação dos segmentos, do que a algum problema socioambiental na bacia.

Fazem-se necessário melhorar a qualificação dos atores sociais que participam de um ambiente enormemente técnico como os comitês de bacia, porém, esta sugerida especialização pode também comprometer a função crítico e questionador das ONGs: as demandas ambientais propostas no âmbito dos comitês de bacia começam a encaixar nas propostas apresentadas dentro destes espaços institucionalizados pelas políticas públicas de recursos hídricos.

Percebe-se uma jogada política quando é feita tais exigências para a participação de ONGs de menor porte dentro destas estruturas de decisão. Tais exigências tendem a dar pouca importância e ou mesmo a isolar tais organizações no conceito de seus membros. Neste caso, os atores envolvidos de menor porte ou em menor número precisam de alto esforço de persuasão e outras habilidades políticas para fazerem ouvir suas reivindicações.

De acordo com a pesquisa, não existe ainda no Brasil, um desenho metodológico que favoreça a participação de um público diversificado dentro dos espaços de decisão dos comitês. Esta característica não é só no Brasil. Na Espanha também, segundo alguns autores, o conjunto de dificuldades que se apresenta para a participação popular, plantea-se diante da impossibilidade de uma metodologia válida e eficaz em si mesma, a margem das práticas sociais e do problema do poder. A chave é o protagonismo real da população. Na prática os comitês - principalmente no Brasil, tendem, a subestimar a participação de muitos segmentos importantes dentro do processo para a tomada de decisão.

A participação neste caso, mesmo que considerada de forma legítima, pode não ser de toda efetiva, dada às condições desiguais de negociação, habilidades desenvolvidas, conhecimentos técnicos, recursos financeiros empregados, material humano disponível, para as organizações de atuação local.

No presente estudo de caso levantado, percebeu-se que havia um espaço muito reduzido ocupado por organizações em geral, e que havia baixo nível de coesão nos segmentos representados. Estes espaços eram pulverizados em diversas instituições que não podem ser consideradas como de interesse difuso⁵⁹, neste caso influenciando pouco o processo decisório.

Com o aumento no número de representantes de diversos segmentos dentro de uma bacia, como exemplo a criação de novos subcomitês, os desafios de entendimento e compatibilização de políticas e propostas aumentam na mesma proporção, tendendo a aumentar também a complexidade do processo de tomada decisão.

Quando analisamos a trajetória de participação das ONGs ambientalistas em Brasil e Espanha, vemos que elas começaram e se destacaram originalmente em uma variedade de temas ambientais. Quando foram criados espaços de ação institucionalizados por oferta estatal e as organizações reconheceram ser legítimas representantes do povo dentro destes espaços criou-se novas formas e oportunidades de engajamento, mas isso não foi traduzido na ampliação de influências no campo decisório.

No entanto, a participação nesses espaços conduziu as ONGs a uma busca pela eficiência técnica, nem sempre possível, ao desenvolvimento de novas estratégias de atuação e à manutenção daquelas já existentes antes da criação dos espaços públicos de negociação.

Outro aspecto a ser salientado refere-se ao fato de que as ONGs não possuem as mesmas habilidades e capacidades para intervir no campo da gestão dos recursos hídricos, especialmente quando comparadas aos demais segmentos. Assim, sua participação nos espaços de gestão pode ser considerada muitas vezes apenas como figurativa; não só quando os espaços são consultivos, como no caso de Espanha, mas também quando os espaços são formalmente deliberativos, como no caso do Brasil.

⁵⁹ Interesses difusos: Define os interesses ou direitos difusos como “*transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato*”. Os interesses difusos têm como seus titulares pessoas indeterminadas. Os titulares dos direitos difusos são ligados apenas por circunstâncias de fato, ou seja, existe uma identidade de situações que vincula o número indeterminado de pessoas e não uma relação jurídica base entre eles.

No estudo de caso no Brasil, os conflitos entre os atores sociais revelam a manutenção do controle das decisões por grupos com interesses e influência dominantes. A participação não possui um desenho adequado, tendo em vista que foi implementada como uma categoria instrumental sem o devido reconhecimento como um direito e condição para a prática da cidadania voltada para uma cultura democrática.

Na Espanha, embora as ONGs apresentem deficiências para um adequado engajamento na representação em espaços de gestão, muitas das quais estão associadas às desigualdades entre os seguimentos, foram criados espaços que envolvem um maior número de organizações em toda a bacia, tanto consultivos como as Comissões Geográficas como deliberativos de âmbito mais local. Além disso, a sociedade em geral é frequentemente consultada sobre a gestão da água, em conformidade com mecanismos previstos na própria lei da água.

A participação das ONGs tanto no Brasil quanto em Espanha e Portugal, é bastante benéfica para o sistema. Além de ser uma forma de exercício da cidadania e da democracia, ela agregam pleitos e dimensões pouco tratadas e valorizadas pelas esferas de poder constituídas da gestão pública. Ressalta-se, portanto que as ONGs devido a suas origens, aproxima-se mais das questões relevância ambiental á gestão dos recursos hídricos, ainda que estas sejam negadas participação nos processo de tomada de decisão.

No que se refere aos espaços de gestão que permitem a participação social nos três países, eles foram criados por oferta estatal buscando envolver, entre outros, representantes da sociedade civil para o controle e maior equilíbrio nas decisões entre o planejamento técnico e a realidade não só dos espaços locais como dos interesses dos diferentes segmentos. Entretanto, a metodologia de participação, o ambiente técnico e as matérias em discussão representaram exigências consideráveis às habilidades, formas de organização e recursos de algumas entidades representantes, especificamente as ONGs ambientalistas.

Não é de se esperar que em um espaço com tantos participantes como são os comitês de bacias, não exista disputas e conflitos. Estes conflitos são tidos como normais devido a percepção, por parte dos seus integrantes, de que existem crenças e valores diversos na cena democrática da disputa. Este tipo de conflito é importante na medida que coloca na mesa de negociação desajustes do próprio sistema, falta de sincronia em outros, desvios do foco, etc. Estas constatações são importantes na medida em que colaboram na construção de um modelo melhor de participação e ajudem

também na construção de soluções colaborativas. Desta forma podem obter o aval, ou uma co-responsabilização, de todos os segmentos envolvidos e conduzindo o processo de forma mais equilibrada e dinâmica na implementação de um sistema de gestão mais eficiente.

Se o processo de gestão de conflitos existentes dentro dos espaços decisórios for tratado apenas com a intenção de obter o consenso, suprimidos ou limitados em alguns pontos de importância para a melhoria do processo, estes devem ser bastante observados.

Para responder a pergunta orientadora construída no início deste trabalho, algumas considerações devem ser ainda ponderadas. Primeiro, com a diversidade de fatores envolvidos que condicionam a participação nos espaços públicos, não pode existir uma explicação mono causal dos fatores que facilitam ou dificultam o êxito dos processos de participação adotados em políticas públicas de gestão das águas. Estes fatores variam dentro de cada realidade nacional, e entre as realidades nacionais, o que torna difícil sua resposta em um único bloco.

Se o sujeito é formado no processo de conflito e se transforma frente às interações com outros atores sociais dentro das oportunidades políticas que se colocam ao longo do processo estudado, quais são as influências que os espaços de participação institucionalizados em políticas públicas têm sobre o sujeito, no caso das ONGs ambientalistas? A pesquisa demonstrou que as ONGs passaram por um processo de participação por demanda para a participação como oferta estatal e que, para não submeter-se às decisões dos grupos dominantes, desenvolveram estratégias e mudaram seu perfil frente às exigências do processo decisório, atendendo às demandas técnicas e administrativas em detrimento da construção de reivindicações políticas.

Assim, as ONGs desenvolveram estratégias de superação das limitações internas e dos obstáculos à sua influência no processo decisório. Mas é frágil admitir que com todo o dispêndio de tempo e de recursos, considerados caros a estas organizações, seja ainda necessário desenvolver novas estratégias para que elas simplesmente continuem formalmente incorporadas aos espaços participativos apenas para legitimar processos decisórios nos quais alcançam uma influência pouco significativa.

Por fim, à luz dos casos analisados e no intuito de subsidiar a implementação de política pública mais participativa de gestão das águas no Brasil indica-se três recomendações:

A primeira refere-se ao estabelecimento de um processo contínuo e permanente de capacitação para a gestão integrada dos recursos hídricos. Cabe ao Estado promover a adequada capacitação no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, tanto para equilibrar as desigualdades nas condições de participação dos atores menos favorecidos dentro do sistema, como para preparar todos os atores na perspectiva de um trabalho efetivamente participativo, permitindo uma nova dinâmica e uma permanente avaliação da eficiência da gestão compartilhada.

A segunda refere-se à necessidade de um desenho metodológico para o processo participativo, de forma a torná-lo efetivo e eficaz. Neste sentido, a sugestão apresentada no Capítulo VIII, visando a aumentar a compreensão, a co-responsabilização e as condições de negociação dos atores, representa uma importante alternativa metodológica a ser considerada.

A terceira e última recomendação, aponta para a necessidade de avaliação e revisão da institucionalização do processo participativo prevista no quadro regulamentar, possibilitando a inclusão de novos atores e novas categorias ainda ausentes nos espaços de gestão. Isso ajudaria, também, a recolocar os representantes de cada um dos segmentos em seu devido lugar, aumentando a confiança e a legitimidade do processo participativo como instrumento de cidadania.

Vale ressaltar que a participação da sociedade civil organizada tem sido de grande importância para a consolidação da democracia no Brasil. Nesta participação o povo tem exigido a revitalização da bacia do São Francisco e uma maior transparência nas ações das políticas públicas de gestão de águas. Acrescentamos ainda que fosse de grande relevância a atuação popular no processo da transposição do rio São. Francisco, pressionando o governo de varias formas para incluir em sua agenda os projetos de revitalização da bacia. Sem a participação popular a revitalização não sairia do papel.

A gestão democrática dos recursos ambientais no mundo, requer antes de qualquer coisa uma ruptura com o sistema atual dominante no mundo capitalista que foi instituído pelo projeto neoliberal de muitos governos, que de certa forma impede as manifestações mais livres da sociedade. Salienta-se que as experiências de implantação de espaços de discussão e decisão, como exemplo citamos no Brasil a criação do

Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco e em Espanha a criação das Confederações Hidrográficas indica que a participação da sociedade civil organizada tem lugar quando franqueadas e moldadas seu acesso e interesses pelo poder político hegemônico.

O conflito gerado pela transposição do rio São Francisco trouxe a público, questões mais profundas e ocultas até então pelo movimento ambientalista brasileiro, a saber:

- (a) as forças atuantes na área ambiental através das ONGs não sabiam da própria força política de que dispunham, haja vista que a sociedade civil organizada era quase sempre qualificada como heterogênea, fraqueamentada e pouco prepositiva;
- (b) Conforme já relatado anteriormente, ressaltamos aqui que a dimensão geográfica da bacia e um fator extremamente limitante a participação popular nos fóruns de decisões e na gestão pública de um modo geral. A carência financeira por parte de diversas organizações integrantes do comitê, qualificação técnica dos seus membros, acesso a informações, etc condicionam e limitam em muitos casos a participação popular;
- (c) A participação popular na gestão dos recursos hídricos da bacia tida como primordial pelas leis que regem esta participação, não chega de fato a ser uma imposição constitucional plenamente satisfeita. Nestes casos as deliberações são apenas meras consultas formais e secundariamente deliberativas, que não chegam a influenciar ou terem impacto nas definições das políticas, devido a centralização das decisões em nível de governo;
- (d) A descentralização proposta pelo governo até então, tem apenas a finalidade de responsabilizar a sociedade civil organizada e os usuários dos recursos hídricos da bacia.

Concluimos, portanto, que nas políticas públicas em gestão de águas, no caso da transposição do rio S. Francisco, a participação da sociedade civil foi determinante para que o governo acrescentasse em sua agenda de desenvolvimento para a bacia do S. Francisco propostas de revitalização da mesma. Estas propostas e projetos além acrescentar melhorias substanciais nas políticas originais, contribuiu para a implementar as políticas públicas da revitalização tão almejada pelos brasileiros que vivem nesta região. Caso o clamor da população não fosse ouvido às decisões tomadas contrariariam

a marcha inexorável do Brasil rumo a um estado pleno de direitos, e a democracia tão almejada por todos, seria apenas retórica no campo filosófico.

Este debate não se encerra com as propostas do governo de revitalização da bacia, uma vez que este processo é bastante moroso e as obras iniciais ainda se encontram em fase de implantação. Além do mais, entendemos que o desenvolvimento é dinâmico e certamente necessitará de novas abordagens metodológicas visando sempre equacionar possíveis distorções que sempre acontecem em espaços tão amplos, cheios de desafios, crenças, culturas e conflitos de diversas ordens.

BIBLIOGRAFIA

- Abers, Rebecca Neaera e Margaret E. Keck. 2004. Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 6 (1): 55-68.
<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/104/88>
(Consultado em junho 2013).
- Abers, Rebeca e Karina Dino Jorge. 2005. Descentralizações da gestão da água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente e Sociedade* 8 (2): 1-26.
<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28607.pdf> (Consultado em junho 2013).
- Agencia Nacional das Águas – ANA. 2007. *Disponibilidade e demandas de recursos hídricos no Brasil, Cadernos de Recursos Hídricos 2*. Brasília: ANA.
<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2007/Disponibilida deEDemandasBrasil.pdf> (Consultado em 15 de setembro 2010).
- Agencia Nacional de Águas – ANA. 2007. *Termo de Referência para Elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Verde Grande*. Brasília: Agência Nacional de Águas.
<http://www.verdegrande.cbh.gov.br/Plano%20de%20Bacia.aspx>
(Consultado em abril 2010).
- Agencia Nacional das Águas - ANA. 2010. *Diagnóstico da outorga do direito de uso dos recursos hídricos no Brasil*. Caderno de Recursos hídricos 4.
http://www.intranet.anchieta.br/webmagistral/Intranet/biblioteca/Livros_Eletronicos%5CAg%C3%Aancia%20Nacional%20de%20%C3%81guas.%20Cadernos%20de%20Recursos%20H%C3%ADdricos%204.pdf (Consultado em 15 de setembro 2010).

- Almeida, Caroline Corrêa de. 2002. Evolução histórica da proteção jurídicas das águas no Brasil. *Jus Navigandi* n° 60:1-2 <http://jus.com.br/revista/texto/3421/evolucao-historica-da-protecao-juridica-das-aguas-no-brasil> (Consultado em 24 de junho 2013).
- Alonso, Ângela e Valeriano Costa. 2002. Ciências social e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais* 53: 35-78.
http://cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/ALONSO_COSTA_CS%20e%20Meio%20Ambiente.pdf (Consultado em 22 de junho de 2013).
- Alonso, Ângela e Valeriano Costa. 2002. Para uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. En *Ecologia Política: Natureza, Sociedad y Utopia*, ed. Héctor Alimonda, 115-135. Buenos Aires: Clacso.
<http://bibliotecavirtual.clacso.edu.ar/Clacso/gt/201009300930023420/7alonso.pdf> (Consultado em 24 junho 2013).
- Amora, Antônio Soares. 2008. *Minidicionário Soares Amora da Língua Portuguesa*. São Paulo: Saraiva.
- Antunes, Paulo de Bessa. 2000. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Arato, Andrew y Cohen, Jean. 1992. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Arendt, Hannah. 1993. *La condición humana*. Barcelona: Paidós
- Aristóteles. *A política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira (a partir da versão francesa de Marcel Prelot). São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- Associação Brasileira de Organização Não Governamental. 2000. *ONGs: identidade e desafios atuais*. *Cadernos ABONG* 27: 87-106.

- Baquer, Sebastián Martín-Retortillo. 1999. Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos. **Revista Arbor**. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. CLXIV 646 (outubre) 241-252.
<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1588/1664>
(Consultado em 11.10.2010)
- Barbanti Jr., Olympio. 2002. Conflitos Socioambientais. Teorias e Praticas. En *ANAIS I Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em Ambiente e Sociedade*. Piracicaba, São Paulo.
http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/dimensoes_socio_politicas/CONFLITOS%20SOCIOAMBIENTAIS%20-%20TEORIAS%20E%20PR%20CITICAS.PDF (Consultado em 17 de janeiro de 2014)
- Barros, Airton Bodstein de. 2002. *Organismos de bacias hidrográficas: problemas e soluções*. In *Anais do Workshop, Organismos de Bacias Hidrográficas Planágua/Semads/SERHi* - Rio de Janeiro, 26 de fevereiro de 2002.
<http://www.latec.uff.br/mestrado/2002fev%20Anais%20Workshop%20Organ%20Bacias%20-%20Organ%20Bacias.pdf> (Consultado em 17 de janeiro de 2014)
- Betto, Frei. 2006. *A mosca azul*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Blanco, Marisa Revilla. 1996. *El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido* - Marisa Revilla Blanco. Última Década: *Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas, Viña del Mar, Chile*. 5: 181-209.
- Bobbio, Norberto. 1984. *The future of democracy*. Mineapolis: University of Minnesota Press.
- Bobbio, Norberto. 1996. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro.
- Bordenave, Juan. Díaz. 1983. *O que é participação*. Brasília e São Paulo: Ed. Brasiliense.

- Bourdieu, Pierre. 2000. *O poder simbólico*. Ed 3. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Boulding, Kenneth Ewart. 1966. Environmental quality in a growing economy; essays from the sixth RFF forum. Ed. Hery Jarret, 3-4. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Buarque, Cristina, e Semira Adler Vainsencher. 2001. ONGs no Brasil e a questão de gênero.
<http://empreende.org.br/pdf/ONG%27s,%20OSCIP%27S%20e%20Terceiro%20Setor/ONGs%20no%20Brasil%20e%20a%20quest%C3%A3o%20de%20g%C3%AAnero.pdf> (Consultado em 06 de novembro 2010).
- Camargo, Aspásia, João Paulo Ribeiro Capobianco e José Antônio Puppim de Oliveira (eds.). 2002. *Meio ambiente Brasil: Avanços e obstáculos pós-Rio-92*. São Paulo: Estação Liberdade. Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Campos, José Nilson B. e Ticiania M. C. Studart. 2000. An historical perspective on the administration of water in Brazil. *Water International*, 25(1):148 - 156.
- Cantero, Nicolás Ortega. 1995. El Plan Nacional de Obras Hidráulicas. En *Hitos históricos de los regadíos Españoles*. ed. Antônio Gil Olcina e Alfredo Morales Gil. Madrid: MAPA. 335-364.
- Carius, Alexander. 2003. A crise global da água: do conflito à cooperação. En *O desafio da água no século XXI: entre o conflito e a cooperação*. Eds. Alexander Carius. Lisboa: Editorial Notícias.
- Carneiro, Paulo Roberto Ferreira. 2004. Água e conflito na Baixada dos Goytacazes. *Revista de Gestão da Água na América Latina-REGA* 1, (2): 87-100.
http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/fadaec7003b18aa44f2c001c7581c792_136560e1116c09cfb7ad321d216ac112.pdf
(Consultado em 03 de julho de 2013).

- Caser, Ursula. 1999. Mediação ambiental – um conceito para tomadas de decisão e resolução de conflitos ambientais. 6ª Conferencia Nacional sobre a qualidade do Ambiente: 341-350. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Castillo, Rosa María Torres Del. 2003. Aprendizaje a lo largo de toda la vida: un nuevo momento y una nueva oportunidad para el aprendizaje y la educación básica de los adultos (AEBA) en los países en desarrollo. *Nuevos Documentos de la División de Educación*, num. 14.
http://www.ite.educacion.es/formacion/materiales/125/cd/documentacion_complementaria/10_rosamariatorres_aprendizajealargodelavida.pdf
(Consultado em 9 de setembro de 2010).
- Chauí, Marilena. 2000. *Convite a Filosofia*. São Paulo: Ática.
- Cibelli, Agustín Enrique Ferraro. 2008. Friends in high places. Congressional influence on the bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society* 50 (2): 101-130.
- Cisneros Britto, Julio César. 2008. Participación social para la gobernanza del agua. *Encuentros Multidisciplinares* 10 (29) 30-41.
- Coelho, Marco Antônio Tavares. 2005. *Os descaminhos do São Francisco*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. 2000. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. En *Doc. LC/G.2071 SES.28/3*. 379. Santiago: CEPAL.
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>
(Consultado em 05 de junho 2010).
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF. 2010. *35 Anos – Uma história de trabalho e desenvolvimento*. Brasília: Codevasf.

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF.
2010. *Plano diretor para o desenvolvimento do vale do São Francisco*. Brasília:
Codevasf.

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF.
2010. *Cenários prospectivos para os vales do São Francisco e do Parnaíba 2009
a 2028*. Brasília: Fundação Getúlio Vargas.

Conforto, Glória. 2000. A regulação e a titularidade dos serviços de abastecimento de
água e esgotamento sanitário no Brasil. *Revista de Administração Pública-RAP*,
num. 34.

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6311/4901>

(Consultado em 15 de novembro 2010).

Cotta, Maurizio. 1979. Il concetto di partecipazione política: linee di un inquadramento
teorico. *Rivista Italiana di Scienza Política* 9 (2): 193-227.

Coutinho, Carlos Nelson. 2007. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3ª
ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Craveiro, João Lutas. 2000. A ecologia social e a sociologia do ambiente: contributos
para uma ciência com consciência. *Anais do IV Congresso Português de
Sociologia* 1-10. Coimbra: Associação Portuguesa de Sociologia.

Cunha, Sandra Baptista e Antônio José Teixeira Guerra. 2003. *A questão ambiental:
diferentes abordagens*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Dahl, Robert Alan. 1989. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dahl, Robert Alan. 1989. *Um prefácio A teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge
Zohar.

Dahl, Robert Alan. 1989. *La Democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

- Dahl, Robert Alan. 1999. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
- Delgado, Ricardo Azael Escobar. 2010. Las ONG como organizaciones sociales y agentes de transformación de la realidad: desarrollo histórico, evolución y clasificación. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales* 32: 121-131.
- Dourojeanni, Axel e Jouravlev Andrei. 2002. *Evolución de Políticas Hídricas en América Latina y el Caribe*. División de Recursos Naturales e Infraestructura, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile num. 51.
<http://biblioteca.cepal.org/search~S0?/sSerie+Recursos+Naturales+e+Infraestructura/sserie+recursos+naturales+e+infraestructura/-3,-1,0,B/1856~b1084638&FF=sserie+recursos+naturales+e+infraestructura&70,,173,1,0> (Consultado em 20 setembros 2010).
- Elster, Jon. 1948. *Peças e engrenagem das crônicas Sociais*. Rio de Janeiro: Reluzé-Dumará.
- Enserink, Bert., Mita Patel, Nicole Kranz e Josefina Maestu. 2007. Cultural factors as co-determinants of participation in river basin management. *Ecology and Society* 12(2): 24
- Estanque, Elísio. 1999. Ação coletiva, comunidade e movimentos sociais: para um estudo dos movimentos de protesto público. *Crítica de Ciências Sociais* 55: 85-111.
<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10832/1/Ac%C3%A7%C3%A3o%20colectiva,%20comunidade%20e%20movimentos%20sociais.pdf>
(Consultado em 05 de Junho 2013).

- Eyermen, Ron. 1998. La Praxis de los movimientos sociales. *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambia cultural*. Ed., Pedro Ibarra e Benjamin Tejerina. Madrid: Trone 139-165.
- Fernandes, Francisco R. Chaves. et al. 2007. *Tendências tecnológicas Brasil 2015: geociências e tecnologia mineral*. Rio de Janeiro: CETEM/MCT.
- Fernández, Julia. Martínez, e Miguel Angel Esteve Selma. 1996. Desertificación: razones para una crítica. *Cuadernos de Ecología* 24: 1-12.
- Fernández, Julia Martínez. e Miguel Angel Esteve Selma. 2000. Sequía estructural y algunas regadíos de la cuenca del Segura. *Ingeniería del Agua* 2 (7): 165-172.
<http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/2839/1/72article7.pdf>
(Consultado em 04 novembro 2010)
- Fernández, Julia Martínez. 2000. *Modelos de simulación dinámica en el estudio de las externalidades ambientales del regadío en sistemas áridos y semiáridos*. Tese Doutorado. Universidade de Murcia.
- Figueiras, Cristina Almeida. 1992. Elementos de Interpretação da Ação Coletiva. *Textos de sociologia e Antropologia*. Num. 40. Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais
- Filho, João Alves., Antônio Thomaz Gonzaga Matta Machado, Apolo Heringer Lisboa, Eduardo Lima de Matos, João Abner Guimarães Junior, João Alves Filho, João Suassuna, Jorge Khoury, Luis Carlos da Silveira Fontes e Manoel Bomfim Ribeiro. 2008. *Toda a verdade sobre a transposição do São Francisco*. Rio de Janeiro: Mauad Editora.
- Filho, Sinesio Scarabello. 2002. *Além dos conflitos - a participação pública na construção do cenário futuro-estudo de caso: áreas da Serra do Japi - Jundiaí/SP*. São Paulo: UNICAMP.

- Flores, Carlos Crespo. 2005. Poder, Dominación y conflictos: elementos para una crítica de los enfoques de construcción de consensos. Revista Decursos. Centro de Estudios Superiores Universitarios –CESU / UMSS: Cochabamba/Bolivia.
http://www.incidenciapolitica.info/biblioteca/CC_8033.pdf
(Consultado em 28 de Julho de 2010)
- Fontaine, Guillaume. 2004. Enfoques Conceituais e metodológicos para uma sociologia dos conflitos ambientais. En *Foro Nacional Ambiental*. Bogotá: Editores: Martha Cárdenas e Manuel R. Becerra.
- Foucault, Michel. 1997. *Vigiar e punir*. São Paulo: Vozes.
- Freitas, Adir José. 2000. *Gestão de Recursos Hídricos*. Eds. Demetrius David da Silva e Fernando Falco Pruski. Brasília: Folha de Viçosa.
- Furriela, Rachel Biderman. 2002. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Annablume – FAPESP.
- Gil, Francisco J. Martínez. 1993. Aportaciones al debate sobre el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional. *Revista Aragonesa de Administración Pública* 3: 65-137.
- Gil, Francisco J. Martinez. 1997. *La nueva cultura del agua en España*. Bilbao: Ed. Bakeaz.
- Gohn, Maria da Gloria. 2001. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. *Cadernos MetrÓpole* 7: 9-31.
- Gomes, Claudia Salgado. Ricardo Pereira Reis, Flavia Maria Galizoni e Eduardo Magalhães Ribeiro. 2007. Comitês de Bacias Hidrográficas de rios do Médio São Francisco: possibilidades e desafios de gestão do uso da água. Pôster apresentado no XLV Congresso da SOBER- Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Londrina-PR, 22 a 25 de julho de 2007

<http://www.sober.org.br/palestra/9/190.pdf> (Consultado em 21 de outubro de 2010).

Granja, Sandra Inês Baraglio e Jeroen Warner. 2006. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? *Revista de Administração Pública* 6 (40): 1097-1121.

Guterres, José Augusto. 2005. Direitos sócio-ambientais: apontamentos polêmicos acerca do Projeto Aquífero Guaran. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR* 43 (0) 1-18. <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewArticle/7020> (Consultado em 05 de novembro 2010).

Gutiérrez, María Rosario Vidal-Abarca. 1998. Algunas consideraciones para un modelo ecológico de gestión del agua en España. I Congreso Ibérico de Planificación y Gestión del Agua. El agua a debate desde la Universidad. Zaragoza, 14-18 septiembre de 1998

Habermas, Jürgen. 1987. *Teoria de la accion comunicativa*. Madri: Taurus.

Habermas, Jürgen. 1997. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Hernandez, José Miguel. 1994. La planificación hidrológica en España. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 167: 13-25.
http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas%2Fr167_01.pdf (Consultado em 05 setembro 2010).

Held, David. 1987. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia.

Hirst, Paul Q. 1992. *A democracia representativa e seus limites*. Trad. Maria L.X.A. Borges. Rio de Janeiro: Zohar.

Ibarra, Pedro. 1999. *¿Que son los movimientos sociales?* Madrid: Tecnos.

- Ibarra, Pedro. 2000. *Anuario de Movimientos sociales. Una mirada sobre la red.* 9-26. Barcelona: Icaria Editorial y Getiko Fundazioa.
- Innes, Judith. E. e David E. Booher. 2000. Public participation in planning: new strategies for the 21st century. En *Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning*. Atlanta: ACSP.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 2005. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – 2005*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/comentario.pdf>
(Consultado em 25 de outubro 2010).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2008. *Evolução das Entidades no Cadastro CEMPRE em Números Absolutos e Variação Percentual no Brasil de 1996-2005*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2012 . *As Fundações privadas e as Associações Sem fins Lucrativos no Brasil*.
ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf
(Consultado em 28.07.2013)
- Ioris, Antonio Augusto R. 2006. Água, exclusão, mercado e cobrança: um debate necessário. In *Simpósio de Recursos Hídricos do Sul-Sudeste*. Curitiba. Associação Brasileira de Recursos Hídricos.
- Júnior, Icaro Moreno. 2006. *Uma experiência de gestão de recursos hídricos: A implantação de uma proposta para o estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Júnior, Wilson Cabral Souza. 2004. *Gestão das águas no Brasil: reflexões, diagnósticos e desafios*. São Paulo: Fundação Peirópolis Ltda.

- Keane, John. 1998. *A sociedade civil: velhas imagens e novas visões*. Lisboa: Temas e Debates.
- Kelso, Maurice M. 1967. El síndrome del agua es diferente, ¿qué está pasando con la industria del agua?. En *Economía del Agua*. F. Aguilera. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Lanna, Antonio Eduardo L. 1995. *Gerenciamento de bacias hidrográficas: aspectos conceituais e metodológicos*. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília: IBAMA.
- La Verdad Digital. 2001. Murcia y el agua: historia de una pasión. http://servicios.laverdad.es/murcia_agua/cap11.htm
(Consultado em 7 de novembro 2010).
- Lucas, John Randolph. 1976. *Democracy and participation*. Baltimore: Penguin Books.
- Machado, Carlos José Saldanha. 2003. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. *Revista Ambiente e Sociedade* 6 (2) 121-135.
- Mairal, Gaspar José Ángel Bergua E. Puyal. 1997. *Agua, tierra, riesgo y supervivencia*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Martínez, Alonso Gil. 1997. *Métodos alternativos en manejo de conflictos*. Cidade de México: Semanarp/Cecadeseu-PNUD.
- Martínez Fernández, Julia (2001). Los trasvases entre cuencas: una forma polémica de gestión del agua. Universidad de Murcia.
- Marcondes, Regiane B. 2009. *Política e burocracia no presidencialismo Brasileiro: As relações entre o senado e o executivo no controle do endividamento público*. Tese de Mestrado Fundação Getúlio Vargas.

- Marshall, Thomas H. 1967. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Mascarenhas, Ana Cristina. 2006. *Comitê de bacia hidrográfica: o que é como funciona, e que papel desempenha na gestão dos recursos hídricos*. En Plenarium III (3). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Mascarenhas, Ana Cristina. 2008. *Conflito e gestão de águas: o caso da bacia hidrográfica do Rio São Francisco*. Dissertação de Mestrado Universidade Federal de Brasília. Brasília.
- Mateu, Enric e Salvador Calatayud. 1997. Control del agua y conflictividad social en la expansión del regadío: la Acequia Real del Júcar. *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales* 17: 61-75.
<http://revistas.um.es/areas/article/view/145071/129971> (Consultado em 13 de outubro de 2010).
- Mattos, Solange Maria da Silva Nunes e Jose Augusto Drummond. 2005. O Terceiro Setor como executor de políticas públicas: ONGs ambientalistas na Baía De Guanabara (1990-2001). *Revista de Sociologia e Política* 24: 177-192.
<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a12n24.pdf> (Consultado em 05 de outubro de 2010).
- McAdam, Doug., Sidney Tarrow e Charles Tilly. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meadows, Dennis L., Donella H. Meadows, Jorgen Randers e William W. Behrens. 1972. *Limites do crescimento – um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Perspectiva.
- Medeiros, Leonilde S. 2002. *Os trabalhadores do campo e desencontro nas lutas por direitos*. Chevitaes A.L. Campesinato na historia. 1-30. Rio de Janeiro: Demara.

- Melo, João Joanaz de. 1997. As organizações não governamentais e a participação do público. En *Workshop Sobre Participação Pública*. Moura, F.; Martins, J. e Caeiro, S. *Anais Sobre Participação Pública*. 50-54. Lisboa: APEA.
- Mendiluce, José María Martín. 1993. Evolución histórica de los conceptos y de la práctica de la planificación hidrológica. *Conceptos y métodos para la planificación hidrológica*. Ed. J. Andreu. Barcelona: CIMNE. 333-369.
- Milani, Carlos. R. S. 2005. O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências europeias e latino-americanas. En *XXIX Encontro da ANPOCS*. Caxambu: CD-Rom.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente 2002. *Libro Blanco del Agua en España*.
http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr167_14.pdf
(Consultado em 17 de julho de 2013).
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación - MAPA. 1991. La Historia de los regadíos Españoles através de publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 167: 279-283
http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr167_14.pdf (consultado em 17 de julho de 2013).
- Moggi, Jair. 1991. *Administração participativa e nível de identificação com a empresa: um estudo de caso*. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP.
- Moral, Ituarte Leandro del. 1994. Elementos para una teoría de los conflictos territoriales sobre el agua. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 18: 17-27.

- Moreno, Joaquim Melgarejo. 1997. El trasvase Tajo-Segura en el centro de la tormenta política de la transición. *Revista Internacional de Ciências Sociais* 17: 129- 141. <http://revistas.um.es/areas/article/view/145101/130011> (Consultado em 28 de julho de 2010)
- Muñoz, Carlos Javier Velásquez. 2002. Aproximación teórica a la solución de conflictos ambientales. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica. *Revista de Derecho*, 17 (julio):118-134.Universidad del Norte Colombia. <http://www.redalyc.org/pdf/851/85101707.pdf> (Consultado em 08 de maio de 2010)
- Munck, Gerardo Luis. 1997. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. *Dados Revista Brasileira de Ciências Sociais* 40 (1): 105-125. SCIECLO http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100005 (Consultado em 20 de outubro de 2010).
- Novaes, Ricardo Carneiro e Jacobi Pedro R. 2002. *Comitês de bacia, capital social e eficiência institucional: reflexões preliminares sobre influências recíprocas*. São Paulo: Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade.
- Nave, Joaquim Gil. e Susana Fonseca. 2000. Ação coletiva e participação na área do ambiente: fenomenologia e mobilização de recursos das organizações não governamentais do ambiente. In Sociedade portuguesa, passados recentes, futuros próximos-Actas do *IV Congresso Português de Sociologia*, 17-19 de Abril. Coimbra. http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dc1846420d_1.PDF (Consultado em 05 de outubro de 2010)
- Oliveira, Edenis César de. 2007. Ensaio teórico sobre o processo participativo no comitê de bacia hidrográfica no gerenciamento de recursos hídricos: uma análise preliminar. *XIV SIMPEP - Simpósio de Engenharia da Produção*, Bauru-SP. (Consultado em 19 de setembro de 2010).

- Villalobos, Roberto Carlos Oliveros; Miguel Angel Hernández Soria; Juan Aceituno Limón Elena Pérez de la Fuente, (2002). Manual de defensa ambiental del río Tajo. Ecologistas en acción.
http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/Manual_Defensa_Ambiental_Tajo.pdf (Consultado em 12.10.2010)
- Olmos, Ángel Prior. 1987. *Teoría de la acción comunicativa de J. Habermas*. Madrid: Taurus.
- Olson, Mancur. 1983. *The logic of collective action*. Milano: Feltrinelli e Cambridge (Mass): Harvard University Press. 179-215.
- Olson, Mancur. 1999. *A Lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- Pasquino, Gianfranco. 1995. Participação Política, Grupos e Movimentos. *Manual de ciência política*. Cascais: Principia. 179-215.
- Pereira, Dilma Seli Pena. 2003. *Governabilidade dos recursos hídricos na Brasil: a implementação dos instrumentos de gestão na bacia do Rio Paraíba do Sul*. 77. Brasília: Agência Nacional de Águas.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser. 1995. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. *Texto para discussão*, num 04. Brasília: ENAP.
http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/95-Estado_aparelho_do_estado_sociedade_civil-TD-ENAP.pdf (Consultado em 4 de julho de 2010)
- Pereira, Luiz Carlos Bresser. 1995. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática⁴⁴. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política* 36: 85-104.
<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a06n36.pdf> (Consultado em 3 de julho de 2010)
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.

- Picazo, María Teresa Pérez, e Guy Lemeunier. 1990. *Agua y modo de producción*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Picazo, María Teresa Pérez. 1985. Agua y coyuntura económica. Las transformaciones de los regadíos Murcianos (1450-1926). *Geocrítica* 58:7-87.
- Pignatti, Marta. Gislene. 2005. *As ONGs e a política ambiental nos anos 90: um olhar sobre Mato Grosso*. São Paulo, SP: Annablume, Universidade Federal do Mato Grosso e Instituto de Saúde Coletiva.
- Pinto, Barbosa Cristina Lopes Morais Cruz Tita Gomes. 2003. *Participação, informação e comunicação nos processos de decisão pública. O caso de Alqueva*. Dissertação de Mestrado: Universidade Nova de Lisboa. .
- Porto, M. Rodrigues, Roberta Baptista Rodrigues. 1999. Modelo Matemático proposto para auxílio nos processos de outorga e cobrança pelo uso da água. 28 de novembro a 02 de dezembro 1999. XIII Simpósio brasileiro de Recursos Hídricos – ABRH, Belo Horizonte.
- Puig, Salvador Martín i. 2004. *La emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde o local y lo global*. Barcelona: Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional, CIDOB.
- Putnam, Robert. 1981. *Explicando el desempeño institucional*. Caracas. Galac.
- Putnam, Robert. 1994. *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caraca. Galac.
- Romero, J., y C. Giménez. 1994. Regadíos y estructuras de poder. Instituto de Cultura Juan Gil- Albert. Diputación Provincial de Alicante.
- Ramón, Fernando López. 2006. El medio ambiente en la constitución Española. *Revista do Inbrap* 1: 99-110.

Rim, Jeanne. 1993. Cuadernos Metodológicos- Apostila: Afinidades étnicas e identidades elegidas: Instituciones religiosas matrimonial y construcción de la comunidad entre coreano-estadounidenses de segunda generación. Yale University-Apostila - 108.

Rodriguez, Angeles Díez. 2009. Las ONGs en marco del nuevo orden mundial. En Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Terminología Científico-Social, Tomo 1,2,3,4. Ed. Plaza y Valdés, Madrid-México.
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/O/ongs.htm>
(Consultado em 03 de fevereiro 2010).

Rosado, Amparo Serrano. 2005. *A planificação hidrológica de bacias hidrográficas como instrumento de ordenação ambiental sobre o território*. Tese de Doutorado. Universidade do País Vasco.

Marcun, Paulo. 2003. Entrevista José Saramago. “Roda Viva.” Youtube vídeo, 1:26:05.
(Consultado em 03 de março 2010).
<http://www.youtube.com/watch?v=QCACUZly3DM>

Sartori, Giovanni. 1987. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza

Sartori, Giovanni. 2003. *¿Qué es la democracia?*. Argentina: Taurus.

Sartori, Giovanni. 1994. *A Teoria da Democracia revisada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática.

Sayago, Doris Aleida Villamizar. 2007. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 4 (3) 9-21.

Schmidt, Luísa, Pinheiro, João e Valente, Susana 2000. País: Percepção Retrato e Desejo. In Ferreira de Almeida, João (Eds.), *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional Sobre o Ambiente*. 33-101. Oeiras: Celta.

- Schmidt, Luísa. 2000. Directiva-Quadro da água: refrescar a participação social. In *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la directiva marco: perspectivas en Portugal y España: II Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas* Tortosa España: Institución Fernando el Católico. 413-434.
http://grupo.us.es/ciberico/archivos_acrobat/porto4l.schmidt.pdf
(Consultado em 20 de setembro 2010)
- Sen, Amartya. 2010. Desenvolvimento com liberdade. São Paulo. Ed. Companhia das Letras.
- Seoane, José. e Emílio Taddei. 2005. Movimientos sociales, democracia y gobernabilidad neoliberal en América Latina. *Revista Aportes Andinos* nº 13.
<http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs13/seaone%20taddei.pdf>
(Consultado em 20 de setembro 2010).
- Silva, Maria Salete da. 2008. Democracia e sujeito: uma relação indissociável na obra de Alain Touraine. *Revista Emancipação* 8 (2): 21-34.
<http://dx.doi.org/10.5212/Emancipacao.v.8i2.021034>
<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/viewArticle/121>
(Consultado em 01 de dezembro 2010).
- Smith, David Horton. 1991. Four sectors or five? Retaining the member-benefit sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 20 (2): 137-150.
- Sorj, Bernardo. 2000. *La democracia inesperada*. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- Sorj, Bernardo. 2007. ¿Pueden las ONG reemplazar al estado? sociedad civil y estado en América Latina?. *Revista Nueva Sociedad* 210: 126-140.
http://www.nuso.org/upload/articulos/3445_1.pdf (Consultado em 27 de setembro 2010).
- Souza, Cláudia Passador e João Luiz Passador. 2007. *Gestão pública e desenvolvimento no século XXI*. São Paulo: Annablume.

- Taddei, Emilio e José Seoane. 2005. Movimientos Sociales, democracia y gobernabilidad en América Latina. *Aportes Andinos*, nº.13, Universidad Andina Simón Bolívar. <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs13/seaone%20taddei.pdf> (Consultado 13 de outubro 2010)
- Tarqui, Jorge Luiz Zegarra e Eraly Alves Silva. 2004. Participação, descentralização e gestão dos recursos hídricos no Brasil. In *IV Congreso Ibérico de Gestión e Planificación del Agua*. Tortosa: Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Tarrow Sidney. 1997. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. . 36. Madrid Alianza Editorial.
- Tilly, Charles 1998. Conflicto político y cambio social. In Eds. P. Ibarra e B. Tejerina, *Los movimientos sociales, transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, ed. Trotta. 25-41.
- Tilly, Charles. 1978. *From mobilization to revolution*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Touraine, Alain. 1974. *Pour la Sociologie*. Paris. Serial.
- Touraine, Alain. 1974. *Sociologie de l'action*. Paris. Serial.
- Touraine, Alain. 1996. *O que é democracia*. Ed. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Touraine, Alain. 1999. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro.
- Touraine, Alain. 2004. *A busca de si*. Bertrand Brasil Ltda. Rio de Janeiro.

- Truninger, Monica e Valente Susana. 1999. Opinião pública e problemas globais. In: 6ª *Conferencia Nacional Sobre a Qualidade do Ambiente*. V 1. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. 351-60.
- Vainer, Carlos B. 2002. Água para a vida, não para morte: Notas para uma história do Movimento de Atingidos por Barragens no Brasil. Artigo apresentado na Harvard University no Workshop: *Social Movements in the South*. Cambridge.
- Valencio, Norma Felicidade Lopes da Silva, e Rodrigo Constante Martins. 2004. Novas institucionalidades na gestão de águas e poder local: os limites territoriais da democracia decisória. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local* 5 (8): 55-70.
http://www3.ucdb.br/mestrados/RevistaInteracoes/n8_norma_6.PDF
(Consultado em 01 de setembro, 2010).
- Vasconcelos, Lia Maldonado., Idalina Batista e Teresa Rosa Henriques. 2002. *Sustainability at the Local Level – intellectual, social and political capital building* In XVI AESOP Congress Julio 10-15 2002. Volos. Greece
- Veiga, Bruno Gonzaga Agapito da. 2007. *Participação Social e Políticas Públicas de Gestão das Águas. Olhares sobre a Experiência do Brasil, Portugal e França*. Tese Doutorado: Universidade de Brasília.
- Villaverde, Maria Novo. 2009. Educação Ambiental, uma genuína educação para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Educação* (nº extraordinário) 200: 15-217.
- Weber, Max. 1993. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda.
- Weber, Max. 1997. *Economia y sociedad: Esbozo de sociologia comprensiva*. Cidade de México: Fondo de Cultura Económica, 2ª ed.

Young, Iris Marion. 2001. Teoría política: una visión general, en Goodin, Robert E. y Klingemann, Hans Dieter (eds.): Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo 11. Madrid: Istmo; 693/726

ANEXOS

ANEXO I- Relação de ONGs e Movimentos Populares pesquisadas em Espanha e Portugal:

ProTEJO - Movimento pelo Tejo

COAGRET – Coordenadora Afetados por Grandes Barragens e Transposições

ANEXO II – Relação de ONGs e Movimentos Populares pesquisadas no Brasil

Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco(*)

(*) As organizações pesquisadas encontram-se dentro do referido comitê, e seus nomes estão inseridos no anexo IV

ANEXO III - Roteiro de perguntas para entrevistas semi-estruturada utilizado para coletar informações sobre a participação social na gestão das águas da Bacia do Rio S. Francisco em Brasil e Rio Tejo em Espanha/Portugal.

1. Como você classifica sua organização: Assinalar nome

- ()ONG
- ()ASSOCIAÇÃO
- ()COMITÊ
- OUTROS – Qual?.....

2. Qual tempo de existência da instituição?

[] Até 1 ano [] Entre 1 ano e 5 anos [] Mais de 5 anos

3. Porque foi criada a instituição?

4. Em que contexto?

5. Qual era o perfil dos primeiros integrantes?

6. Qual era a relação com o governo/espços públicos?

7. De quais espços públicos participou? (Adicionar o período ao lado). Porque começou a se relacionar com estes espços públicos?

8. Quando e porque começou a lidar com a gestão das águas?

9. Na época de criação da instituição, qual o foco de atuação? E o atual?

10. Porque houve mudanças no foco de atuação?

11. Quais são as facilidades/conveniências obtidas com a mudança de foco?

12. Como se deu o processo de candidatura ao espço de representação da sociedade civil na gestão das águas?

13. A Instituição participa do processo decisório em espços Locais/ Regionais/ Nacionais/Internacionais?

14 - A instituição participa: Assinale a opção viável.

- No processo de problematização anterior à formulação de políticas públicas ambientais ()
- Na formulação de políticas públicas ambientais()
- Na implementação de políticas públicas ambientais ()
- Na mobilização da sociedade para participar da execução das políticas ambientais()

15 - Como a instituição participa?

16. Como se dá o processo eleitoral/escolha das instituições representantes da sociedade civil?

17. Porque?

18. Como a instituição avalia os espaços decisórios?

19. Como a instituição avalia a tomada de decisões no espaço decisório?

20. Como a instituição avalia o jogo de interesses no espaço decisório?

21. Que tratamento recebe os conflitos/problemas evidenciados pelas instituições?

22. Como a instituição percebe sua participação no espaço decisório em relação à sua coordenação? E aos demais atores?

23. A opinião da instituição interfere mais em quais aspectos do debate?

24. Existe apoio do () Estado/ () Comitê para que as Instituições participem do processo decisório?

25. O tempo para mobilização e consulta à seus pares é respeitado pelas políticas públicas de águas?

26. Nos espaços decisórios a instituição se esforça mais para lutar pela defesa/ conservação/preservação dos recursos naturais ou pelo acesso a informação e direito a participar do processo decisório?

27. Como a instituição se fortalece no espaço decisório?

28. Como é a divisão e ocupação das vagas do segmento que a instituição representa?

29. A Instituição traz outras dimensões para o debate? Quais?

(Gênero, Questão indígena, Educação / educação ambiental, Cooperativismo e outras formas organizativas, Cultura, afro descendência, Economia solidária, Água como direito humano, Direitos humanos, Direito dos povos tradicionais, Agricultura alternativa/ orgânica, Manejo sistêmico, Outros)

30. A Instituição: Assinale a(s) opção(s) viável(is)

- Possui quadros especializados e faz frente às decisões técnicas()

- Possui quadros especializados, mas não tem recursos para financiar estudos que subsidiem as suas posições frente às decisões técnicas ()
- Não possui quadros especializados e tem dificuldade de se posicionar frente às decisões técnicas ()
- Contrata estudos que permitem o posicionamento técnico ()
- Busca informações junto às instituições de gestão pública (governo) ()
- Busca informações junto às instituições de ensino/pesquisa públicas / particulares ()
- Recorre a seus pares / ONGs especializadas ou comitê de bacias ()
- Defende posições baseadas no senso comum / conhecimento da sociedade ()

31. Como a instituição se organizou a partir de sua criação?

32. Durante o seu tempo de existência, que mudanças aconteceram na estrutura de sua organização?

33. Como a instituição se organiza atualmente para lidar com a gestão das águas?

34. Para enfrentar desafios/ limites à participação, a instituição:

- Atua em redes regionais / nacionais / transnacionais / ambientais / diversificadas ()
- Apreende informações de políticas internacionais para pressionar as políticas nacionais..... ()
- Articula informações em rede, comparando casos em outras regiões/ estados para suprir deficiências de suporte técnico..... ()
- Faz chegar informações ao grande público para sensibilizar e obter apoio da sociedade.....()
- Enfrenta conflitos ambientais com recursos jurídicos, ou com apoio do Ministério Público..... ()
- Articula espaços de debate e consenso locais / regionais / estaduais anteriores ao espaço público de decisão()
- Articula espaços permanentes de debate e consenso de posições()
- Utiliza redes virtuais de informação para otimizar a atuação conjunta do segmento()
- Pressiona o governo para apoiar financeiramente a participação prevista em lei()
- Pressiona o governo para criação de espaços onde as dimensões trazidas pelas ONGs ou movimentos populares possam ser realmente debatidas()
- Atua como parte de movimento social()

35. Existem outras estratégias de ação da organização?

36. A Instituição tem uma missão desde sua criação? Qual?

37. Houve mudanças quanto à missão atual? Quais e por quê?

38. Que visões de mundo e valores orientam a ação da Instituição?

39. Como é a relação da Instituição com a troca/instabilidade do governo? As ações se perdem?

40*. A PNRH (Política Nacional de Recursos Hídricos (BR) obrigou/ influenciou a especialização em GIRH (Gestão Integrada dos Recursos Hídricos)?

41*. Após esta especialização, e experiência no comitê, a Instituição sente que seu segmento tem dificuldades de compreender as agendas de GIRH? Passar o debate aos seus pares?

42. Em relação à água, quais são os valores que orientam a atuação das Instituições?

43. Em que casos concretos a Instituição contribuiu para a gestão e conservação da bacia?

OBS*. As perguntas 40 e 41 foram contextualizadas nos questionários enviados para as instituições e movimentos populares em Espanha e Portugal.

ANEXO IV- Relação de Instituições Entrevistadas

ITEM	INSTITUIÇÃO	TELEFONE – E-MAIL	Data de envio da entrevista	Data Recebimento da resposta
01	IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas	31) 3915-1273 / Fax: (31) 3915-1318 –e-mail: cbhsf.presidencia@agbpeixe vivo.org.br	Abril 2010	Mai 2010
02	ADES - Associação de Promoção de Desenv. Solidário e Sustentável	(31) 3915-1273 / Fax: (31) 3915-1318 –E-mail cbhsf.presidencia@agbpeixe vivo.org.br	Abril 2010	Mai 2010
03	FEPAL- Federação dos Pescadores do Estado de Alagoas	82)8701-7370/9642-9325 cbhsf.secretaria@agbpeixe vivo.org.	Abril 2010	Mai 2010
04	ARPA/Pirapora - Associação Regional de Proteção Ambiental de Pirapora	(38) 3741-7557 / 9959-7446 cbhsf.ccralto@agbpeixe vivo.org.br	Abril 2010	Mai 2010
05	UFBA - Universidade Federal da Bahia	(77)3614-3500/9119-2538 cbhsf.ccrmedio@agbpeixe vivo.org.br	Abril 2010	Mai 2010
06	Colônia de Pescadores Z-27, Belém de São Francisco.	(87)9939-4386/9104-9148 cbhsf.ccrsubmedio@agbpeixe vivo.org.br	Abril 2010	Mai 2010
07	Canoa de Tolda - Sociedade Sócio Ambiental do Baixo São Francisco	(79)3366-1246/9987-3356 / (82)3552-1570/9922-4468 cbhsf.ccrbaixo@agbpeixe vivo.org.br	Março 2010	Março 2010
08	ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental	(31)3250-2027 abes-mg@abes-dn.org.br marciotp@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
09	STR-Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha	(38)3831-1403- strporteirinha@gmail.com	Abril 2010	Mai 2010
10	Ass. Comunitária Sobradinho II	(38)3251-2744 uaraciama@emater.mg.gov.br	Abril 2010	Mai 2010
11	Colônia de Pescadores Z-27, Belém de São Francisco.	(87) 9939-4386 / 9104-9148 cbhsf.ccrsubmedio@agbpeixe vivo.org.br	Abril 2010	Mai 2010
12	Movimento Verde Paracatu ATT: Antonio Eustáquio Vieira	(38)3672-1775 e-mail: movimentoverdeptu@yahoo.com.br http://www.movimentoverdedeparacatu.com.br	Abril 2010	Abril 2010
13	ASA – Articulação do Semi-Arido	Telefax: (81) 2121-7629 – Recife/PE	Mai 2010	Junho 2010
14	FETAG - Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura	(82) 9335-7071 / 9991-4343 meioambiente@fetagal@fetagal.org.br	Mai 2010	Mai 2010
15	COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Belo Horizonte/MG	(31)3250-2065 valter.cunha@copasa.com.br	Mai 2010	Mai 2010
16	COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais - Distrito Baixo Rio Velhas	(38)3729-4003 eduardo.rigotto@copasa.com.br	Mai 2010	Mai 2010
17	ASSEMAE - Associação das Empresas Municipais de Água e Esgoto	(31)3561-3099 presidencia@saaeita.mg.gov.br	Mai 2010	Mai 2010
18	CASAL - Companhia de Abastecimento de Água e Saneamento do Estado de Alagoas	(82) 3315-3054 / 8833-9340 / 3315-3113 valeskacavalcante@hotmail.com.br casal@casal.al.gov.br	Mai 2010	Mai 2010
19	EMBASA - Empresa Baiana de Saneamento	(71) 3372-4824 / 3372-4894 julio.mota@embasa.ba.gov.br	Mai 2010	NR*
20	SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto - Município de Curaçá - BA	(74)3531-1110 roquefoares@gmail.com	Mai 2010	NR
21	COMPESA - Companhia Pernambucana de Saneamento	(81) 3412-9528 / 3412-9723 / 8781-3128 albertoantonio@compesa.com.br	Mai 2010	NR
15	Instituto Guacui SOS Rios das Velhas	(31) 3464-1355 FAX:(31) 3409-9818 E-MAIL: manuelzao@manuelzao.ufmg.br SITE :www.manuelzao.ufmg.br	Abril 2010	Abril 2010
16	DESO - Companhia de Saneamento Sergipe	(79)3226-1001/3226-1071 3226-1072/3226-1074 deso@deso-se.com.br / juarez@deso-se.com.br	Abril 2010	NR
17	ProTejo-Movimento Pelo Tejo-	Paulo Constantino e-mail:	Abriol 2010	Abril 2010

	Potugal/Espanha	protejo@googlegroups.com		
18	Coagret – Coordenadora de Afetados por Grandes Barragens e Traposições-Portugal	(+351)969761301 e-mail:coagret.pt@gmail.com http://www.coagret.com	Abril 2010	Abril 2010
19	AGENDHA – Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza, Des. Humano e Agroecologia	agendha@agendha.org.br 75 – 32815370	Abril 2010	Abril 2010
20	MI - Ministério da Integração Nacional	(61)3414-5539 raissa.dourado@integracao.gov.br jl.sm@uol.com.br	Maior 2010	Maior 2010
21	IBRAM - Instituto Brasileiro de Mineração	(61) 3248-0155 / 3248-0149 ibram@ibram.org.br tita@uaigiga.com.br	Abril 2010	NR
22	AIBA – Associação dos Irrigantes da Bahia	Av. Ahylon Macêdo, 11 - Barreiras - BA - CEP 47.806-180 Fone (77) 3613 8000 - Fax: (77) 3613 8020 www.aiba.org.br	Abril 2010	Abril 2010
23	AMS - Associação Mineira de Silvicultura	(31)3282-8811 silviminas@silviminas.com.br tarczo@plantar.com.br	Abril 2010	Abril 2010
24	Arcelor Mittal - BELGO	(31) 3219-1122 / 3273-2927 Joseotavio.franco@arcelormittal.com.br	Abril 2010	NR
25	FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais	(31)3263-4501 costasw@fiemg.com.br cregina@fiemg.com.br	Abril 2010	NR
26	SIAMIG/SINDAÇUCAR - Sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool no Estado de Minas Gerais	(31)3228-5544 siamig@siamig.com.br jadir@siamig.com.br	Abril 2010	NR
27	Federação das Indústrias do Estado da Bahia - FIEB	(71)3343-1241/1562 silvana@fiel.org.br	Abril 2010	NR
28	Bahia Mineração LTDA	(77) 8115-9666 / 3454-2525 claudemir.gomes@bamin.com.br	Abril 2010	NR
29	Tambáú Indústria Alimentícia LTDA	(87)8818-7148 claidicelly.nascimento@tambau.com	Abril 2010	NR
30	FAEMG - Federação da Agricultura e Pecuária de Minas Gerais	(31) 3074-3003 / 3074-3045 faemg@faemg.org.br calberto@faemg.org.br	Abril 2010	NR
31	DIJ - Distrito de Irrigação Jaiba	(38) 3833-4140 distrito@projetojaiba.com.br b.gervasio@projetojaiba.com.br	Abril 2010	NR
32	Condomínio de Irrigantes do Entre Riberios	(38)3671-4114 aaper@ada.com.br	Abril 2010	NR
33	Associação da Bacia do São Pedro	(38)3671-3001 adsonrr@bol.com.br	Abril 2010	Abril 2010
34	AIBA - Associação dos Agricultores e Irrigantes da Bahia	(77)9961-4245 juliobusato@uol.com.br	Abril 2010	Abril 2010
35	Gritos dos Rios	João Alves do Carmo (38) 99475037 gritodosrios@yahoo.com.br	Abril 2010	Abril 2010
36	Irrigante - Pessoa Física	(75)3281-6756/9129-3090 afariascastro@yahoo.com.br	Abril 2010	Abril 2010
37	AIBB - Associação dos Irrigantes de Itaguaçu da Bahia	(74)3661-3840 otaviojlina@yahoo.com.br	Abril 2010	Abril 2010
38	Associação dos Produtores Rurais Irrigantes do Vale do Moxotó	(87) 8825-1870 / 3842-2877 univalepimox@ig.com.br	Abril 2010	Abril 2010
39	DICOP - Distrito de Irrigação do Itiuba – Porto Real do Colégio / AL	(82) 35531530	Maior 2010	Maior 2010
40	DICOP - Distrito de Irrigação do Projeto Cotinguiba/Pindoba – Propria / SE	(79) 9983-0242 / 3322-2258 percilia_ogv@hotmail.com	Maior 2010	Maior 2010
41	Ass. dos Pequenos Condutores Barcos da Ilha do Rodeador -	(74) 8806-0866	Abril 2010	Abril 2010
42	Cooperativa dos Piscicultores do Alto e Médio São Francisco	(38)3755-1135 coopeixemn@yahoo.com.br	Abril 2010	Abril 2010
43	Ass. dos Pescadores Profissionais Amigos do Vale do Rio Grande	(77) 3612-4922	Abril 2010	Abril 2010
44	Colônia de Pescadores Z-60 de Juazeiro	(74)3612-8639 coloniadepecadoresz60@hotmail.com	Maior 2010	Maior 2010
45	Distrito de Irrigação do Boacica – Igreja Nova / AL	(82) 9924.0290	Maior 2010	Maior 2010

46	Colônia de Pescadores Z-27, Belém de São Francisco.	(87)9939-4386/9104-9148 cbhsf.ccrsubmedio@agbpeixe vivo.org.br	Abril 2010	Abril 2010
47	Colônia de Pescadores Z-35 de Cabrobó	(87) 9628-2031	Abril 2010	Abril 2010
48	APOIME – Articulação dos Povos Indígenas de Minas Gerais, Nordeste e Espírito Santo.	(81)3429.5191 e-mail; apoime@oi.com.br – Uilton Tuxá	Mai 2010	Mai 2010
49	FEPAL- Federação dos Pescadores do Estado de Alagoas	(82)8701-7370/9642-9325 cbhsf.secretaria@agbpeixe vivo.org.br	Mai 2010	Mai 2010
50	Ass. de Pescadores do Povoado Saúde - Santana do São Francisco / SE	(79) 3339 -5071 / 9801-3642	Mai 2010	Mai 2010
48	CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco	(81)3229-2149/3229-2106 mozartba@chesf.gov.br	Abril	NR
49	COELBA - Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia	(71)9906-6221 aghtabarreto@yahoo.com.br	Abril 2010	NR
50	CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais	(31) 3506-4091 / 8864-9107 nbenicio@cemig.com.br	Mai 2010	NR
51	APMPE - Ass. Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores Energia Elétrica	(31)3506-4188 vfaria@cemig.com.br	Abril 2010	Abril 2010
52	Associação Ambiental do Alto do São Francisco -AASF	(37) 3261-9727 / 3261-1637 / 9967-4310 cbhsf1@yahoo.com.br	Abril 2010	Abril de 2010
53	Instituto Opará	(38)3754-5677 institutoopara@institutoopara.org.br	Abril 2010	Abril 2010
54	Movimento Verde Paracatu	(38) 3672-1775 / 3672-1169 / 8828-0345 movimentoverdeptu@yahoo.com.br	Abril 2010	Abril 2010
55	Ass. Comunitária Sobradinho II	(38)3251-2744 uaraciama@emater.mg.gov.br	Abril 2010	Abril 2010
56	Ass. Comunitária José do Nascimento Leite	(38)3253-1107 engenheiro.navarro@emater.mg.gov.br	Abril 2010	Abril 2010
57	Instituto Guaicuy	(31)3241-3627 institutoguaicuy@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
58	IRPAA - Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada	(74) 3611-1608 / 3611-6481 joao@irpaa.org	Abril 2010	Abril 2010
59	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Afogados da Ingazeira	(87) 9938-4494 / 3838-1276 strafogados@yahoo.com.br dorastr@ig.com.br	Abril 2010	Abril 2010
60	SERTA - Serviço de Tecnologia Alternativa	(81) 9261-6330 / 3932-5008 janaina.serta@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
61	Ação Social da Diocese de Propriá	(79) 3322-1757 / 3366-1383 / 9983-1378 setorcom@bol.com.br	Mai 2010	Abril 2010
62	COMLAGO - Consórcio e Associações de Municípios do Lago de Três Marias	(38)3754-3742 comlago@redelago.com.br	Abril 2010	Abril 2010
63	AMEV - Associação dos Municípios do Médio Rio das Velhas	(38)3751-1564 amev@futuritec.com.br	Abril 2010	Abril 2010
64	ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental	(31)3250-2027 abes-mg@abes-dn.org.br marciotp@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
65	FEVASF - Fundação Educacional Vale do São Francisco	(37) 3353-2222 / 3353-2110 diradministrativa@esma.edu.br	Abril 2010	Abril 2010
66	UFBA - Universidade Federal da Bahia	(77) 3614-3500 / 9119-2538 cbhsf.ccrmedio@agbpeixe vivo.org.br	Abril 2010	Abril 2010
67	ASCONTEC - Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica	(77) 3698-2855 / 3698-1163 ascontec_ibotirama@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
68	UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco	(87)8841-3743 genival@uast.ufrpe.br	Abril 2010	Abril 2010
69	Associação dos Geólogos de Pernambuco	(81)3222-0329 liberatodeoliveira@gmail.com	Abril 2010	Abril 2010
70	UFAL - Universidade Federal de Alagoas	(82) 8873-8925 / 9103-8905 / 3214-1441 / 3214-1100 mgeop@ig.com.br	Abril 2010	Abril 2010
71	CREA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.	(79) 3234-3002 / 3234-3001 / 3246-101632461079/91923206 presidencia@crea-se.org.br	Abril 2010	NR
72	OAB - Ordem dos Advogados do Brasil	(79)3301-9100/3301-9105 presidente@oabse.org.br	Abril 2010	NR

73	IMAN – Instituto Manoel Novaes para o Desenvolvimento da Bacia do S. Francisco	(71) 3213.5371 – Salvador/BA	Abril 2010	Abril 2010
74	Comunidade Quilombola Lagoa das Piranhas – Bom Jesus da Lapa / BA	(77) 9991-9528	Abril 2010	Abril 2010
75	Comunidade Quilombola Araçá – Mirandiba / PE	(77) 9991-0766 (CPT) / 3481-2085 floriquilombola@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
76	Comunidade Indígena Tingui-Botó – Estado de Alagoas	(82)9159-9957 (82) 3524-5103 (orelhão coletivo)	Abril 2010	Abril 2010
77	Comunidade Indígena Fulni-ô – Estado de Pernambuco	iveraldofulnio@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
78	Comunidade Indígena Pataxó – Estado de Minas Gerais	(31)8312-0601/3864-1145 caciqueape@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
79	Comunidade Indígena Tuxá - Estado da Bahia	(75)3285-2429 dipeta51@hotmail.com aittpar04@hotmail.com	Abril 2010	Abril 2010
80	CAA - Centro de Assessoria do AssuruXique-Xique/BA	(74) 3641-1483 / (71) 3372-8189 contato@caabahia.org.br	Abril 2010	Abril 2010
81	CAATINGA - Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições não Governamentais Alternativas – Ouricuri/PE	(81) 3874-1258 caatinga@caatinga.org.br	Abril 2010	Abril 2010
82	CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	(61)3312-4704 athadeuf@codevasf.gov.br	Mai 2010	Junho 2010
83	MMA - Ministério do Meio Ambiente	(61) 2028-2070 Fax (61) 2028-2073 marco.neves@mma.gov.br	Mai 2010	Junho 2010
84	ANA - Agência Nacional de Águas	(61) 2109-5400 / 2109-5252 imprensa@ana.gov.br	Mai 2010	NR
85	MME - Ministério de Minas e Energia	(61)3319-5079 renato@mme.gov.br	Mai 2010	NR
86	ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	(61) 2192-8600	Mai 2010	NR
87	MP - Ministério do Planejamento	(61)2020-4790 elisa.malafaia@planejamento.gov.br	Mai 2010	NR_
88	Caritas de Montes Claros - Secretariado Arquidiocesano de Pastoral	(38) 3222-9434 searpa@bol.com.br	Mai 2010	NR
89	FUNAI - Fundação Nacional do Índio/BRASILIA	(61) 3313-3652 / 9271-4085 marcela.menezes@funai.gov.br	Mai 2010	NR
90	AGUAVALE – Associação dos Guardiões Ambientalistas do Vale do S. Francisco	(87) 8826-4889 – e-mail: aguavale@oi.com.br	Março 2010	Abril 2010
91	MAB- Movimento dos Atingidos por Barragem	(11) 3392.2660.... e-mail: mab@mabnacional.org.br	Março 2010	Julho 2010
92	MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra	Telefax: (11) 6113-9874	Março 2010	Julho 2010
93	Movimento Ecológico Filhos do Velho Chico – O PIRA	Av. Floriano Peixoto , 203, 1º andar, sala 02 – Penedo/AL	Abril 2010	Abril 2010
94	CPT – Comissão Pastoral da terra	(62) 4008.6466 cpt@cptnacional.org.br	Abril 2010	Abril 2010
95	GAMBA – Grupo de Ambientalistas da Bahia	Telefax: (71) 3240.6822 – Av. Juracy Magalhães JR 768 – Salvador/BA	Abril 2010	Abril 2010
96	AGB – Agência Peixe Vivo	Telefax: (31) 3207-8500 – Rua Carijós, 166- 5º andar – Belo Horizonte/MG	Abril 2010	Mai 2010
97	CENTRO SABIÁ Centro de Desenvolvimento Agroecologico Sabiá-Recife/PE	E-mail: sabia@centrosabia.org.br (81) 3223-7026 Fax (81) 3223-3323	Mai 2010	Mai 2010
97	CAATINGA - Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições não Governamentais Alternativas	Fones (81) 3874-1258 Fax (81) 3874-1258 E-mail :caatinga@caatinga.org.br	Abril 2010	Abril 2010

98	FUNDIFRAN-Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco	(77) 3698.1163 E-mail: fundifran@gmail.com	Abril 2010	Maió 2010
99	CAA Centro de Assessoria do Assuruá	Fones; (74) 3641-1483 / (71) 3372-8189-E-mail: contato@caabahia.org.br	Maió 2010	Maió 2010
100	IPÉTERRAS- Instituto de Permacultura em Terras Secas	Fones; (74) 9121-0776 E-mail: ongipeterras@yahoo.com	Abril 2010	Abril 2010
101	Articulação Popular São Francisco Vivo	Tel.: (71) 3329-5750 - sfvivo@gmail.com	Abril 2010	Abril 2010

*NR = Não Responderam