

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS:  
OLHARES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL, PORTUGAL E FRANÇA.**

Bruno Gonzaga Agapito da Veiga

Orientadora: Laura Goulart Duarte  
Co-Orientadora: Lia T. Vasconcelos

Tese de Doutorado

Brasília-D.F., março/2007

Veiga, Bruno Gonzaga Agapito da  
Participação social e políticas públicas de gestão das águas:  
olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França./  
Bruno Gonzaga Agapito da Veiga  
Brasília, 2007.  
320p.:

Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável,  
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Gestão das águas, Participação Social, Políticas Públicas.  
Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Bruno Gonzaga Agapito da Veiga

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS:  
OLHARES SOBRE AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL, PORTUGAL E FRANÇA.**

Bruno Gonzaga Agapito da Veiga

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental.

Aprovada por:

---

Laura Maria Goulart Duarte, Dra., (CDS/UnB)  
(Orientadora)

---

Maria Augusta Almeida Burzdyn, Dra., (CDS/UnB)  
(Examinadora Interna)

---

Doris Aleida Villamizar Sayago, Dra., (CDS/UnB)  
(Examinadora Interna)

---

Demetrios Christofidis, Dr. (UnB)  
(Examinador Externo)

---

Rebecca Naera Abers, Dra. (UnB)  
(Examinadora Externa)

Brasília-DF, 26 mar. 2007

Ao Eduardo, Ana Carla e Yang,  
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 diferentes lugares do mundo. Também faço menção ao fato de ter convivido e aprendido com grandes mulheres, percebendo que a questão de gênero é fundamental à gestão.

Em primeiro lugar, agradeço a Laura Maria Goulart Duarte, pela orientação deste trabalho, pela amizade inestimável e dedicação.

À Lia Vasconcelos, mais que co-orientadora, uma pessoa amiga e um exemplo de profissional e docente que enriqueceu cada dia vivido por mim em Portugal.

À Maria do Rosário de Oliveira, pelo companheirismo e amor nas etapas mais difíceis deste trabalho.

À Simone, Shigeo e Sofia Shiki pela disponibilidade e apoio que só os verdadeiros amigos podem oferecer.

À Laís Mourão e Rebecca Abers pelo apoio e reflexão crítica que me proporcionaram nos primeiros passos deste trabalho.

Aos Professores Pierre Valarié, Gilles Massardier e Jean François Tourrand, e ao Projeto ALFA, pelo apoio ao estudo de caso na França.

À Rachel Trajber, pelas reflexões críticas sempre úteis e carinhosas.

À Mônica Branco e Nina Laranjeira, companheiras do chão de fábrica, no trabalho, na alegria e na espiritualidade.

À Patrick Laigneau, pelo apoio inestimável que enriqueceu meu trabalho na França.

À José Carlos Ferreira, pela prestimosa disponibilidade e companhia na Universidade Nova de Lisboa.

À Agência de Água da bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, em especial à Pierre Aplincourt, pela acolhida e receptividade na bacia estudada.

Às Organizações Não Governamentais em França, Portugal e Brasil pela sua disponibilidade e apoio à pesquisa.

Ao INAG e aos seus funcionários que me auxiliaram na pesquisa documental.

Aos amigos e amigas da secretaria do CDS, pela divertida convivência durante estes quatro anos, e pelo apoio em todos os momentos.

À CAPES pela possibilidade de realização da pesquisa de campo.

## RESUMO

A participação social é palavra de ordem 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 sub-nacionais intensificada nos anos 1990. As orientações para tais processos participativos esbarram em uma cultura política de centralização das decisões e de manutenção do poder pelos grupos dominantes dos recursos políticos, econômicos e 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. Essa participação funcional ao alcance de objetivos pré-orientados externamente ao público envolvido tem uma série de consequências sobre a formação da identidade e as formas de organização da sociedade civil. Historicamente envolvidas com a luta pela questão ambiental, as Organizações Não Governamentais ambientalistas passam a ocupar os espaços ofertados pelo Estado, e mais especificamente no campo dos recursos hídricos, defrontam-se com uma série de exigências implícitas à sua efetiva influência no processo decisório. 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 é influenciado pelo sistema francês de gestão, instituído a partir da Lei de Águas de 1964 naquele país. Em Portugal, embora não haja uma participação deliberativa na gestão da água, são criados os Conselhos de Bacia pelo Decreto Lei nº 45 de 1994, que permitem o envolvimento da sociedade. Nos três países, Brasil, Portugal e França, mesmo dadas as 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, inerentes ao processo de gestão, revelam também diferentes formatos e quadros metodológicos que podem atenuar ou acirrar tais conflitos, levando a novos arranjos entre os atores sociais e novas estratégias de atuação para influenciar o processo decisório. A presente tese buscou analisar os processos de participação que envolvem as ONG's ambientalistas como um dos atores nos espaços ofertados pelo Estado na gestão da água, reconhecendo os desdobramentos da experiência francesa de gestão, avaliando a participação instituída pela lei brasileira que completa 10 anos de implementação, e estabelece-se ainda um quadro de análise a partir da experiência de gestão em Portugal. Utilizando elementos de análise da escola européia e americana de estudo dos movimentos sociais, a pesquisa contou com entrevistas e o acompanhamento dos processos de participação, com enfoque sobre as ONG's ambientalistas. No campo da gestão de águas, estes atores passam por uma transição de luta pela inserção da questão ambiental na agenda política para se adaptarem a formas colaborativas de construção de decisões pré-orientadas pelas políticas públicas estatais, em que são obrigados a desempenhar uma performance altamente especializada caso queiram firmar-se no processo decisório. Conclui-se que mesmo diante de mudanças institucionais e nas formas de mobilização e estratégias de atuação, os espaços ofertados pelo Estado não são garantia de efetiva participação, dadas as condições desiguais de negociação entre os diferentes segmentos envolvidos e a ausência de um desenho metodológico que avance a participação além da simples constituição legal de espaços formais.

**Palavras-chave:** participação social, políticas públicas, gestão das águas, sociedade civil

## ABSTRACT

Nowadays social participation is a key issue to strength democracy and citizenship. It is devoted as a constitutional right in Brazil and it is used as an important tool to optimize given actions, programmes and governmental projects since the decentralization in 1990. The policy culture, the centralisation and the dominance of certain groups in decision-making can be considered as important constrains to institutions that try to lead participatory projects. Furthermore, there is no common ground for using participation methods within different hierarchical levels of public administration. This kind of participation has been driven into a change on the identity, mobilization and in action processes within non governmental society. It is necessary to build up new skills to engage the public sector, mostly in the cases where social control of public policies has significant social costs. NGO's are focused on environmental conservation. They also take care of participatory opportunities that are created by government. In the case of water management they assume concrete responsibilities on decision-making. The National Policy of Water (Law nº 9.433/97) in Brazil, has designated Basin Board as deliberative spaces for participation. This participatory model followed the French experience of water management, after the water framework from 1964. In Portugal there is any deliberative participation, even though the Law 45/1994 has designated the Basin Board, with the involvement of government, stakeholders and NGO'S. In the three countries: Brazil, Portugal and France, despite the historical specificities, administrative and cultural policies, the participation on water management shows up many different conflicts, since they implicate the participation of different actors with different negotiation abilities. These conflicts reveal also the lack of a feasible methodological participatory framework, which environmental NGO's intend to develop in accordance with new governance and action concepts in order to influence decision-making. The present thesis aims at analysing the participatory processes trough which environmental NGO's are engaged with in the spaces created by government for water management. The consolidated experience in France and the centralization in Portugal are the most important aspects to analyse the Brazilian system, which law has been recently celebrated ten years of application. The methodology was based both in European and North American social movements analysis, with interviews and field work, as well as the study of environmental NGO's. In what concerns water management, NGO's have been faced a transitional stage; from the fight against environmental destruction towards a collaborative and a specialised profile, dominated by the government interests. We concluded that, despite the institutional changes and the ways of motivating action and its inherent strategies, the participatory forums created by government are not efficient enough to influence decision-making in an effective way, once the conditions for negotiating are not the same among different stakeholders. It is necessary to develop a methodological framework that allows participation going further on water management process.

**Key words:** social participation, public policies, water management, non-governmental society

## RESUMÉ

La participation sociale est l'ordre du jour dans la consolidation de la démocratie et de la citoyenneté. Célébrée comme un droit constitutionnel au Brésil, la participation est utilisée, cependant, comme un outil pour rendre plus optimale des actions, des programmes et des projets du gouvernement, avec la décentralisation intensifiée vers les années 1990. La culture politique, la centralisation et le contrôle du pouvoir sont des défis pour la participation; surtout s'il s'agit de difficultés pour les institutions responsables d'exécuter des projets de participation. Par contre, il n'y a pas d'accord pour l'utilisation de techniques de participation pour les niveaux hiérarchiques dans l'administration publique. Ce genre de participation a conduit une transformation dans l'identité et dans les formes d'articulation, mobilisation et action de la société civile. Il faut développer des nouvelles habilités pour s'engager dans l'espace public, surtout dans l'offre de l'Etat, dont les attributions et les coûts sociaux sont considérables. Les ONG's sont engagées dans la lutte pour l'environnement. Elles occupent aussi les espaces de participation créés pour l'Etat. Dans la gestion des ressources hydriques, il faut avancer sur les exigences pour influencer les décisions. La Politique Nationale des Ressources Hydriques (Loi n° 9.433/97) au Brésil, a créé des Comités de Bassin comme des espaces de la participation délibérative. Ce modèle de participation a suivi l'expérience française de gestion des eaux, après la Loi des Eaux des années 1964. Au Portugal, il n'y a pas de participation délibérative, mais la Loi 45/1994 a créé des Conseils de Bassin, avec la participation du gouvernement, des usagers et de la société civile. Dans les trois pays: Brésil, Portugal et France, malgré les spécificités historiques, politiques, administratives et culturelles, la participation dans la gestion des eaux montre plusieurs conflits, lorsqu'il s'agit de différents acteurs et de leurs conditions de négociation inégales. Ces conflits, révèlent aussi l'absence d'un cadre méthodologique pour la participation, lequel les ONG's sont obligées de développer en plus des nouvelles formes d'organisation et d'action pour influencer des décisions. Cette thèse a analysé les processus de participation dans lesquels les ONG's de l'environnement sont engagées, dans les espaces de participation créés pour l'Etat dans la gestion des eaux. L'expérience française consolidée et la centralisation au Portugal sont des éléments importants pour analyser le système brésilien, dont la loi a complété récemment dix ans d'exécution. La méthodologie a utilisé le modèle européen et américain d'analyse des mouvements sociaux, avec des entretiens et des recherches au terrain, associés à l'étude des ONG's de l'environnement. Dans la gestion des eaux, les ONG's ont passé par une transition de l'opposition à la destruction de l'environnement vers la démarche collaborative et spécialisée, dominée par des intérêts du gouvernement. On a conclu que, malgré les changements institutionnels et les formes de mobilisation et stratégies d'action, les espaces participatifs créés par l'Etat n'ont pas d'efficacité pour influencer les décisions, car les conditions de négociation sont inégales entre les acteurs sociaux. Il faut développer un cadre méthodologique pour faire avancer la participation dans les systèmes de gestion des eaux.

**Mots clés:** participation sociale, politiques publiques, gestion des eaux, société civile



## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1</b>	Abordagem do processo de participação, entre a micro e a macroparticipação, e as tipologias possíveis	46
<b>FIGURA 2</b>	Classificação da participação por tipologia	49
<b>FIGURA 3</b>	Modelo de desenvolvimento do processo de participação	54
<b>FIGURA 4</b>	Modelo de interação do movimento social no processo contencioso	59
<b>FIGURA 5</b>	A participação como moduladora funcional da implementação de políticas públicas de gestão das águas	64
<b>FIGURA 6</b>	Conceitos chaves que permeiam a análise dos estudos de caso	65
<b>FIGURA 7</b>	Etapas de pesquisa e estudos de caso	68
<b>FIGURA 8</b>	O SINGREH e os espaços de participação da sociedade	105
<b>FIGURA 9</b>	Sistematização das indicações de participação da sociedade civil contidas nos artigos da PNRH e SINGREH	107
<b>FIGURA 10</b>	Organização dos espaços de participação previstos nas Leis de Águas de 1964 e 1992	130
<b>FIGURA 11</b>	Porcentagem de entrevistados na França sobre a confiança em informações de qualidade de água	135
<b>FIGURA 12</b>	Descrição de um processo ideal de participação social no contexto francês	136
<b>FIGURA 13</b>	Divisão da França em seis grandes bacias hidrográficas	138
<b>FIGURA 14</b>	As 9 Comissões Geográficas da Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea	147
<b>FIGURA 15</b>	Enquadramento da metodologia empreendida pelo Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea para dinamizar as Comissões Geográficas	150
<b>FIGURA 16</b>	Estrutura do processo de participação na implementação da Diretiva Quadro da Água na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea	152
<b>FIGURA 17</b>	Organograma do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	166
<b>FIGURA 18</b>	Origem dos representantes dos utilizadores de água nos Conselhos de Bacia	167
<b>FIGURA 19</b>	Contextualização histórica resumida da evolução da situação fundiária no Alentejo	171
<b>FIGURA 20</b>	Localização do Rio Guadiana na Península Ibérica	173
<b>FIGURA 21</b>	Relação entre os espaços institucionais de participação na Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana	185
<b>FIGURA 22</b>	Valores que orientam a ação das ONGA's	191
<b>FIGURA 23</b>	Relação entre a CAAIA, o EFMA, a EDIA	203
<b>FIGURA 24</b>	Sistematização dos principais elementos em jogo no conflito sobre a implementação do EFMA	210
<b>FIGURA 25</b>	Localização da Bacia do Rio Paraíba do Sul	216
<b>FIGURA 26</b>	Populações urbanas servidas por redes coletoras de redes de esgotos na Bacia do Rio Paraíba do Sul	221
<b>FIGURA 27</b>	Populações atendidas com estações de tratamento de esgotos na Bacia do Paraíba do Sul	222

<b>FIGURA 28</b>	Comitês subordinados à integração da gestão pelo CEIVAP	229
<b>FIGURA 29</b>	Divisão dos acentos do CEIVAP por segmento	234
<b>FIGURA 30</b>	Valores que orientam a atuação das ONG's ambientalistas no CEIVAP	242
<b>FIGURA 31</b>	Atuação do Instituto Ipanema em rede, e sua relação com redes internacionais, nacionais e coletivos de ONG's	250
<b>FIGURA 32</b>	Interdependência entre os elementos compreendidos no processo decisório	264
<b>FIGURA 33</b>	Condições da participação por oferta estatal e a relação com ONG's	280
<b>FIGURA 34</b>	Referencial teórico de análise	284
<b>FIGURA 35</b>	Proposta de formatação de um processo de tomada de decisão no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica	285

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b>	Classificação para usos múltiplos das águas da Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana	175
<b>TABELA 2</b>	Características da barragem e albufeira de Alqueva e do Sistema Global de Rega	178
<b>TABELA 3</b>	Cronograma de reuniões do Conselho de Bacia do Guadiana	200
<b>TABELA 4</b>	Usos da água na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul	223
<b>TABELA 5</b>	Evolução da composição do CEIVAP	231
<b>TABELA 6</b>	Nº de ONG's inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas (CNEA)	235

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b>	Níveis de participação sob demanda governamental	48
<b>QUADRO 2</b>	Modelos de planejamento e o nível de participação considerado	50
<b>QUADRO 3</b>	Críticas em termos dos limites e desafios à participação	52
<b>QUADRO 4</b>	Fases e subfases do Modelo Sistêmico de Planejamento com Participação Pública	53
<b>QUADRO 5</b>	Tipologia, localização, ideal e objetivos dos movimentos ambientalistas	92
<b>QUADRO 6</b>	Cronologia da gestão das águas no Brasil	95
<b>QUADRO 7</b>	Entes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH	101
<b>QUADRO 8</b>	Representação das coletividades territoriais na composição do Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mar Mediterrâneo	142
<b>QUADRO 9</b>	Representação dos usuários e <i>pessoas competentes</i> na composição do Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mar Mediterrâneo	142
<b>QUADRO 10</b>	Características fisiográficas da Bacia do Rio Guadiana	174
<b>QUADRO 11</b>	Cronologia resumida do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva	179
<b>QUADRO 12</b>	Objetivos estruturantes do EFMA, incertezas, impactos e constrangimentos	181
<b>QUADRO 13</b>	Características das ONGA's atuantes no conflito do Alqueva e na bacia hidrográfica do Rio Guadiana	189
<b>QUADRO 14</b>	Composição do CEIVAP segundo os diferentes segmentos	226
<b>QUADRO 15</b>	Características principais das ONG's ambientalistas representantes no CEIVAP	240

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Brasil – BR  
França – FR  
Portugal - PT

A.C. – antes de Cristo

ABONG – Associação Brasileira de ONG's

ADA – Associação de Defesa do Ambiente (PT)

ADN – Association de Défense de la Nature (FR)

ADPM - Associação de Defesa do Patrimônio de Mértola (PT)

AERMC – Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse (FR)

AGEVAP – Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul (Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul) (BR)

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental (PT)

AMPAS - Associação dos Usuários das Águas do Médio Paraíba do Sul (BR)

ANA – Agência Nacional de Água (BR)

ARH – Administrações de Recursos Hídricos (PT)

CAAIA – Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-estrutura do Alqueva (PT)

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (BR)

CAPNET - Capacity Building for Integrated Water Resources Management

CB – Comitê de Bacia (BR)

CBH-PSM - Comitê do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (BR)

CBRM – Comité de Bassin Rhone Méditerranée (FR)

CBRMC – Comité de Bassin Rhone Méditerranée et Corse (FR)

CE – Comissão Europeia

CEAI – Centro de Estudos da Avifauna Ibérica (PT)

CEEIBH - Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (BR)

CEEIVAP - Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia do Paraíba do Sul (BR)

CEIPAS - Comissão de Estudos Integrados do Paraíba do Sul (BR)

CEIVAP – Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (BR)

CEPEL – Centro de Estudos Políticos da Europa Latina (FR)

CIRAB - Consórcio Intermunicipal para Recuperação Ambiental da Bacia do Baixo Muriaé, Pomba e Carangola (BR)

CIRAD - Centro de Cooperação Internacional e Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (FR)

CLE – Commission Local de l'Eau (FR)

CNA – Conselho Nacional da Água (PT)

CNEA – Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (BR)

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos (BR)

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente (BR)

COPPE - Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia (BR)

COPPETEC - Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (BR)

COVAP – Comissão do Vale do Paraíba (BR)

CPADA – Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (PT)

CPTe - Companhia Paulista de Transmissão de Energia (BR)

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional (BR)

CT – Câmara Técnica (BR)

CTEA - Câmara Técnica de Educação Ambiental (BR)

DIREN – Direction Régionale de l’Environnement (FR)

DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (BR)

DNOS – Departamento Nacional de Obras contra a Seca (BR)

DQA – Diretiva Quadro da Água

ECO92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento

EDIA – Empresa de Desenvolvimento da Infra-estrutura do Alqueva (PT)

EFMA – Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva (PT)

EIIA – Estudo Integrado de Impacto Ambiental (PT)

ETAC - Escritório de Apoio Técnico (BR)

EURONATURA - Centro para o Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentado (PT)

FBOMS – Fórum Brasileiro de ONG’s e Movimentos Sociais (BR)

FEHIDRO – Fundo Estadual de Recursos Hídricos (BR)

FNCBH – Fórum Nacional dos Comitês de Bacia Hidrográfica (BR)

FONASC-CBH - Fórum Nacional da Sociedade Civil em Comitês de Bacia (BR)

FUNATURA – Fundação Pró-Natureza (BR)

GEOTA – Grupo de Estudos do Ordenamento do Território e do Ambiente (PT)

GIRH – Gestão Integrada dos Recursos Hídricos

GT – Grupo de Trabalho

GWA – Gender Water Alliance

IBERAQUA – Projeto Desenvolver um Regime de Cooperação para a Gestão das Águas das Bacias Hidrográficas Partilhadas entre Portugal e Espanha

IMAH - Instituto do Desenvolvimento e de Gerenciamento do Meio Ambiente (BR)

INAG – Instituto da Água (PT)

LPN – Liga para a Protecção da Natureza (PT)

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens (BR)

MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (BR)

MEDD – Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (FR)

MG – Minas Gerais

MME – Ministério das Minas e Energia (BR)

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (BR)

NVNV – O Nosso Vale A Nossa Vida (BR)

NYMBI – Not in my backyard

ONG – Organização Não Governamental (BR)

ONGA – Organização Não Governamental do Ambiente (PT)

OSCIP – Organização da Sociedade Civil para o Interesse Público (BR)

PAC – Política Agrícola Comum Européia

PARAISUL - Fórum das Organizações Cíveis da Bacia do Paraíba do Sul (BR)

PBH – Plano de Bacia Hidrográfica (PT)

PBHRG – Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana (PT)

PCP – Partido Comunista Português (PT)

PDEE – Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (BR)

PEDIZA - Plano de Desenvolvimento Integrado da Zona de Alqueva (PT)

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território (PT)

PL – Projeto de Lei

PNA – Plano Nacional da Água (PT)

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos (BR)

POA – Plano de Ordenamento de Albufeira (PT)

POAAP – Plano de Ordenamento da Albufeira do Alqueva e Pedrógão (PT)

POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira (PT)

PQA - Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (BR)

PROZEA - Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira de Alqueva (PT)

Q95% - vazão média com 95% de permanência

QCA – Quadro Comunitário de Apoio – União Européia

QMLT - vazão média de longo período

QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza (PT)

RIOB – Rede Internacional de Organismos de Bacia (FR)

RJ – Rio de Janeiro

RMC - Rhône Méditerranée et Corse (FR)

SAGE - - Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (FR)

SALVEASERRA - Grupo de Proteção Ambiental da Serrada Concórdia (BR)

SDAGE - Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (FR)

SERLA - Fundação Superintendência de Rios e Lagoas (BR)

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (BR)

SNIRH – Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (PT)

SP – São Paulo

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

WEB – Word Wide Web

WWF – World Wildlife Found

ZEC – Zona Especial de Conservação (PT)

ZPE – Zona de Proteção Especial (PT)



## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	
LISTA DE TABELAS	
LISTA DE QUADROS	
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	21
<b>1 MARCO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL</b> .....	34
1.1 SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA .....	34
1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	43
1.3 CONFLITOS SOCIAIS E MEIO AMBIENTE .....	55
<b>2 METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	63
2.1 METODOLOGIA EMPREGADA NO ESTUDO DE CASO DA FRANÇA .....	69
2.2 METODOLOGIA EMPREGADA NO ESTUDO DE CASO DE PORTUGAL .....	72
2.3 METODOLOGIA EMPREGADA NO ESTUDO DE CASO NO BRASIL .....	77
<b>3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL</b> .....	80
3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E AS ONG'S AMBIENTALISTAS .....	80
3.2 GESTÃO DAS ÁGUAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	93
<b>4 POLÍTICA DE ÁGUAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO FRANCÊS</b> .....	121
4.1 A DESCENTRALIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DAS ÁGUAS NA FRANÇA .....	122
4.2 O QUADRO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA FRANCÊS DE GESTÃO DAS ÁGUAS .....	127
4.3 O CASO DA BACIA DO RIO RÓDANO E MEDITERRÂNEA .....	137
4.4 A PARTICIPAÇÃO NA BACIA DO RIO RÓDANO E MEDITERRÂNEA E AS COMISSÕES GEOGRÁFICAS .....	141
<b>5 O CONFLITO DA BARRAGEM DO ALQUEVA E A GESTÃO DAS ÁGUAS EM PORTUGAL</b> .....	157
5.1 A PARTICIPAÇÃO EM PORTUGAL .....	157
5.2 A POLÍTICA DE ÁGUAS E A PARTICIPAÇÃO – QUADRO REFERENCIAL .....	164
5.3 A BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO GUADIANA E A BARRAGEM DO	

ALQUEVA .....	170
5.3.1 a Região do Alentejo .....	170
5.3.2 A Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana .....	173
5.3.3 O conflito em torno da Barragem do Alqueva .....	177
5.4 ONGA'S E A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO GUADIANA .....	188
5.4.1 Identidade e valores que fundamentam a ação das ONGA's.....	188
5.4.2 Histórico e evolução da atuação política .....	191
5.4.3 Atuação política: estratégias de ação, recursos e estrutura de mobilização .....	194
5.5 AS ONGA'S E OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE ÁGUAS .....	199
5.5.1 O Conselho de Bacia do Rio Guadiana .....	199
5.5.2 A Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-estrutura do Alqueva .....	202
5.6 AVALIAÇÃO DO PROCESSO PARTICIPATIVO E A CONSTRUÇÃO DO SUJEITO .....	209
<b>6 A EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL (CEIVAP) .....</b>	<b>215</b>
6.1 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E SOCIOAMBIENTAL DA BACIA .....	215
6.2 HISTÓRICO INSTITUCIONAL DO CEIVAP .....	223
6.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CEIVAP .....	230
6.4 ONG'S AMBIENTALISTAS E A GESTÃO DAS ÁGUAS NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL .....	239
6.4.1 Identidade e valores que fundamentam a ação das ONG's .....	239
6.4.2 Histórico e evolução da atuação política .....	243
6.4.3 Atuação política: estratégias de ação, recursos e estrutura de mobilização .....	245
6.5 AVALIAÇÃO DO PROCESSO PARTICIPATIVO E A CONSTRUÇÃO DO SUJEITO .....	254
<b>7 ANÁLISE E SÍNTESE DAS EXPERIÊNCIAS .....</b>	<b>263</b>
7.1 O CASO DA PARTICIPAÇÃO NA FRANÇA .....	265
7.2 O CASO DA PARTICIPAÇÃO EM PORTUGAL .....	267
7.3 O CASO DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL .....	269
7.4 A PARTICIPAÇÃO DAS ONG'S NA GESTÃO DAS ÁGUAS .....	272
7.5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE	

GESTÃO DAS ÁGUAS .....	278
7.5.1 A perspectiva do conflito na construção do processo participativo .....	283
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>290</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>300</b>
<b>ANEXO 1</b>	
<b>ANEXO 2</b>	

**A idéia da participação cidadã é como comer espinafre: ninguém é  
contra em princípio porque faz bem.**

Arnstein (1969) citado por Day (1997).

## INTRODUÇÃO

A participação é uma conquista de muitas sociedades contemporâneas e uma condição para a existência da democracia. Objeto de luta de grupos e movimentos sociais, na busca da redemocratização, a participação tem um significado histórico para países que viveram regimes autoritários tanto na América Latina como na Europa, a exemplo do Brasil e Portugal. Celebrada em suas constituições, a participação tornou-se um direito do cidadão e da cidadã<sup>1</sup>.

Entretanto, a instituição da participação como direito não tem sido garantia de sua efetivação. Nas últimas décadas, o tema ganhou amplo espaço no discurso universal, principalmente dados os processos de reforma do Estado que buscaram a descentralização com o devido controle social das atribuições transferidas das esferas nacionais às sub-nacionais, principalmente a local.

A participação da sociedade tem sido envolvida em muitas ações estatais, não só pelo controle social, mas como também uma parceira na execução, ampliando o alcance das políticas públicas, a sensibilização e a mobilização da sociedade para a defesa do meio ambiente, mas com os devido custos sociais. Resta saber se esta oferta estatal é compatível com os anseios e expectativas da sociedade, que precisa se especializar e ampliar a conquista de poder decisório nos espaços institucionalizados.

No âmbito da gestão das águas, a Declaração de Dublin, resultado da Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente realizada na Irlanda em 1992, reconhece que os problemas que afetam os cursos d'água no mundo são críticos não só para as gerações futuras, mas para as atuais. Entre os princípios que estabelece, destaca a necessidade premente da participação da sociedade na gestão das águas (2º Princípio), e a pertinência do papel da mulher na gestão, profundamente desconsiderado. Estas recomendações foram repetidas no Capítulo da Agenda 21 (1992); na Declaração de Paris da Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável (1998), esta última reconhecendo particularmente a importância da participação de minorias e o papel das ONG's.

---

<sup>1</sup> Lopes e Gaspar (1997) afirmam que a constituição da República Portuguesa garante desde 1976 o direito à participação na decisão de órgãos administrativos. No Brasil é a Constituição de 1988 que institui o direito a tal participação.

Também se destaca a criação da Comissão Mundial da Água em 1996, que a partir de 1997 deu início a uma série de encontros internacionais - os Fóruns Mundiais da Água: o primeiro em Marrakech; o segundo em Haia, Holanda, cuja Declaração de Haia sobre Segurança Hídrica no Século 21 retoma a questão da participação da sociedade na gestão da água; o terceiro, em 2003 na cidade de Quioto, Japão; e o último, mais recente, no México em 2006.

Referências anteriores, contudo, indicam que o princípio da participação da sociedade já havia sido estabelecido em modernas legislações de águas, como a francesa de 1964, antes mesmo de se consolidar o processo de descentralização no país, em 1982. A instituição de organismos considerados “parlamentos de águas” e suas agências executivas se tornou referência em vários países do mundo, com diferentes especificidades. Em 2005, 49 países participavam da Rede Internacional de Organismos de Bacia (RIOB). Entretanto, mais de 40 anos depois da primeira lei francesa, este modelo não se mostrou amplamente adequado para diferentes realidades internacionais<sup>2</sup>. A lei francesa encontra-se no seu terceiro processo de revisão e não são poucos os desafios que a França enfrenta na luta contra a deterioração ambiental frente aos grandes interesses econômicos, bem como a participação ainda é uma realidade polêmica em muitas regiões do país.

A gestão da água é uma tarefa complexa que não pode ser enfrentada apenas pela regulamentação e fiscalização estatais, mas prescinde da organização e co-construção da sociedade, que vive de perto os problemas ambientais e é afetada pelas condições e decisões sobre recursos hídricos.

No Brasil, a referência mais freqüente sobre o setor é o Código de Águas de 1934, que apresentava princípios avançados à época, como o uso múltiplo (ASSUNÇÃO, 2001), mas que teve pouco desenvolvimento frente a uma gestão centralizada e dominada pelo poder do setor elétrico e as diretrizes do Estado desenvolvimentista. Mais de 50 anos se passaram até iniciar-se o processo de construção da nova lei, em meio à redemocratização nacional, que culminou na promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estabelecida pela Lei nº 9.433 de 1997.

---

<sup>2</sup> Palestra proferida por Bernard Barraqué no Seminário “Making the passage through the 21st century - water as a catalyst for change” LUSO-AMERICAN FOUNDATION – NATIONAL LABORATORY OF CIVIL ENGINEERING and COLORADO STATE UNIVERSITY in collaboration with IHP, UNESCO and BELLAGIO FORUM FOR SUSTAINABLE, Lisboa – Portugal, LNEC: janeiro de 2006.

Entenda-se aqui que a gestão, como coloca Lanna (1995, p.17), prescinde de mecanismos de participação na tomada de decisão e responsabilização pelas suas consequências, sendo um:

*“[...] processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço, visando garantir, com base em princípios previamente acordados/definidos, a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais – naturais, econômicos e sócio-culturais – às especificidades do meio ambiente”.*

Influenciada pelo modelo francês de gestão, a participação do governo, usuários e das comunidades na PNRH é considerada como um de seus fundamentos, instituindo espaços de participação da sociedade civil organizada no Conselho Nacional de Recursos Hídricos e nos Comitês de Bacia Hidrográfica. Esta experiência de gestão participativa, entretanto, segue desde 1988 no Estado do Rio Grande do Sul, e 1991 no Estado de São Paulo, bem como defendem alguns autores, seus primórdios datam do final da década de 1970, em que se criaram comitês de estudos para o apoio à administração pública e sem a participação da sociedade.

Com a Lei nº 9433/97 consolida-se em âmbito federal a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, a ênfase na participação social, a aplicação do valor econômico da água e a descentralização como modelo de gestão dos recursos hídricos. Institui-se ainda o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH, previsto na Constituição de 1988.

De fato, o SINGREH começa a ser implementado a partir de 1998, com a instalação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional de Águas a partir da Lei Federal nº 9984/2000; e o primeiro comitê federal sob o regime da nova lei, e pela regulamentação da Resolução CNRH nº 05/2000, em 2001, por decreto presidencial. Por fim, a primeira Agência executiva de um comitê federal surge em 2004, com a experiência do Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), o que torna a implementação da PNRH uma experiência bem recente.

No entanto, no que se refere à participação da sociedade na gestão das águas e, principalmente, na tomada de decisão, tanto em âmbito dos recentes organismos federais como estaduais, onde existem pelo menos 11 legislações anteriores a PNRH que celebram de algum modo a gestão participativa, surgem frequentes avaliações sobre as constantes

limitações que são enfrentadas no acesso a informação, sobre a partilha do poder decisório e sobre os desafios que enfrentam os organismos de bacia para se consolidarem perante a administração pública brasileira, historicamente burocrática e centralizadora.

Avançando nas relações de cooperação entre atores sociais que participam do processo de implementação de políticas públicas de águas, destaca-se que a participação social no âmbito dos comitês de bacia contribui para a efetivação das políticas de águas, uma vez que a legitimação social por meio dos processos de negociação, a concertação e o controle social se opõem às relações de poderio econômico e/ou institucional que não caminham na direção da proteção e uso sustentável dos recursos hídricos (ORTEGA, 1998; SANTOS, 1998; MARIANO & SOUZA, 1997; MACHADO, 2005a, entre outros). Entretanto, os instrumentos previstos nas políticas de gestão das águas, para os autores, não têm sido garantia de real participação da sociedade.

Não obstante, a PNRH surge em meio ao processo de descentralização brasileiro, gerando grande oferta de participação à sociedade. Essa oferta surge associada a uma evolução dos movimentos e organizações da sociedade civil, que transitam da luta pela abertura democrática para o acesso e influência no espaço público. As ONG's têm se feito cada vez mais presentes, em maior número e junto a uma grande diversidade de instituições que perfazem o chamado Terceiro Setor. Elas são reconhecidas pela sua capacidade de mobilizar as agendas políticas e inserir conteúdos pertinentes no debate sobre a questão ambiental, mas, ao mesmo tempo, são sujeitas a uma série de críticas pela transformação e diferenciação da sua atuação e identidade na última década.

Por estarem minoritariamente representadas nos sistemas de gestão das águas, sofrerem variadas limitantes no processo participativo, e apresentarem uma série de limitações internas que incidem no seu envolvimento nos espaços de oferta estatal, as ONG's são, no presente trabalho, o ator privilegiado no estudo sobre os espaços de participação social na gestão das águas. Embora sua conceituação seja polêmica na atualidade, dada a sua heterogeneidade e à própria diferenciação entre sociedade civil e Terceiro Setor, refere-se aqui especificamente às ONG's ambientalistas, que apresentam uma agenda específica e *sui generis* na luta pela defesa de três sujeitos diferentes: a natureza, o cidadão e a cidadã, e as gerações futuras.



Esta transformação e a relação com a grande oferta de espaços participativos que teoricamente são democráticos, mas que na prática sofrem ainda de diversos vícios da cultura política brasileira<sup>3</sup>, não é isenta de diversos conflitos. A própria participação, sobretudo num contexto democrático, pressupõe o confronto e o debate entre uma pluralidade de interesses e atores sociais para se fazer existir. A democracia pressupõe o conflito (TOURAINÉ, 1996).

Mais especificamente no âmbito dos recursos hídricos, quando se toma o exemplo das ONG's ambientalistas, veremos adiante que sua constituição e histórico de atuação ocorrem em condições diferentes das oferecidas pelos comitês de bacia, e que, na concepção de sujeito de Alain Touraine, sua identidade vai se formando durante o processo de entrada e atuação nos espaços decisórios de gestão das águas, o que torna profundamente interessante o aprofundamento de tal análise. Entretanto, observar as oportunidades e constrangimentos políticos para estas organizações também se faz necessário para uma avaliação adequada do seu processo de constituição, mobilização de recursos e atuação dentro dos novos organismos de bacia.

Assim, o contexto histórico e sócio-político no qual foi construída a participação da sociedade civil organizada em políticas públicas de gestão das águas tem sido um espaço de conflitos. No caso da gestão das águas, a ausência de concertação e de negociação de conflitos, tanto quanto os problemas internos de representação nos espaços decisórios são limitantes que desestruturam o segmento em seu papel de controle social das políticas e possibilitam uma articulação funcional do mesmo no processo.

Perante os conflitos que surgem no âmbito da participação social na gestão das águas, a pergunta orientadora deste trabalho busca responder se a oferta estatal permite efetivamente o envolvimento da sociedade civil em espaços decisórios, e se a participação, como oferta estatal na sua condição funcional a objetivos pré-orientados pelas políticas governamentais, possibilita um processo de emancipação do sujeito. E ainda, quais os efeitos dessa oferta de participação democrática sobre os atores sociais frente a uma cultura política arraigada em relações clientelísticas, com forte centralização e interesses econômicos. Lanna *et al* (2002) consideram que mesmo sendo o planejamento uma atividade técnica, as decisões são muitas vezes tomadas com base nas agendas políticas e nos interesses de seus atores, conseqüentemente, sob relações de poder.

---

<sup>3</sup> Ver Gohn (2001); Dagnino (2002), Carvalho (1998) e Sayago (2000).

No enfrentamento dessas limitações e desafios, a sociedade civil organizada evolui e desenvolve estratégias que lhe permitem não apenas contestar a constituição do espaço decisório como também se afirmar no processo. Ao invés da condição histórica de apoio aos movimentos sociais da década de 1980 (GOHN, 2005), as organizações da sociedade civil estariam passando por mudanças causadas por múltiplos fatores, inclusive a transformação no espaço público pós-sociedade industrial.

O objetivo principal deste trabalho, portanto, foi identificar e analisar os processos de participação de ONG's ambientalistas na implementação de políticas públicas de gestão das águas, observando-se as condições de oferta estatal e a evolução de identidade destes atores sociais na gestão de águas no Brasil, França e Portugal. Como objetivos específicos, buscou-se: a) analisar o contexto histórico e sociopolítico do processo de participação social na implementação de políticas públicas de gestão das águas no Brasil, observando o contexto das experiências dos sistemas francês e português; b) analisar o contexto da participação social no sistema francês 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, Portugal, com enfoque nas ONG's ambientalistas, reconhecidas como representantes da sociedade civil; d) analisar os efeitos da participação social sob condição de oferta estatal sobre as ONG's ambientalistas, no Brasil e em Portugal; e d) 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.

No Brasil, a participação social na gestão das águas é vista como uma moduladora funcional do processo de implementação de políticas públicas, existindo conflitos às vezes não propriamente manifestados entre os atores sociais, mas que se revelam na manutenção do *status* de controle das decisões por diferentes grupos com interesses e influência dominantes. Isso se deve, também, ao desenho e entendimento da participação como categoria instrumental e sua condição de oferta, e não o reconhecimento da participação como um direito e condição para a prática da cidadania voltada para uma cultura democrática.

Em Portugal, a gestão das águas é considerada centralizadora mesmo após a abertura democrática a partir de 1974 (BARRAQUÉ, 1995). A criação dos Conselhos de Bacia e dos Planos de Bacia Hidrográfica com o Decreto Lei nº45 de 1994 garantiu apenas a instituição de instâncias consultivas de apoio à gestão das águas, onde tem assento os utilizadores de

água, as ONG's de meio ambiente e associações de agricultores como representantes da sociedade civil. Um quadro muito reduzido de organizações não governamentais do meio ambiente, mas com grande capital intelectual, reveza-se entre os espaços de participação consultivos ofertados pelo governo português e a luta pelas questões ambientais. Nos espaços de gestão da água na península ibérica, as ONG's confrontam-se com políticas inadequadas de desenvolvimento e com a implantação de grandes obras hídricas (dadas as dimensões do território português e os impactos sobre seus sistemas naturais) desde o Estado Novo (1930-1974).

Nesse processo, a dificuldade de acesso a informações, as relações desiguais entre os segmentos, o desinteresse do público sobre o tema, as decisões centralizadas e a própria condição de oferta de participação à sociedade organizada (VASCONCELOS, 2004) contribuem para tornar a participação em um espaço de conflito. Diferentemente do sistema brasileiro, que tem uma maior absorção das organizações da sociedade civil e maior poder decisório, o sistema português ainda avança sobre a gestão descentralizada, sobretudo pelas diretrizes da União Européia que prevêm uma série de medidas a partir de 2000, incluindo a ampliação da participação e o acesso à informação no campo dos recursos hídricos (Diretiva Quadro da Água – Resolução UE 60/2000).

Essas diretrizes de participação seguem na esteira do processo de descentralização e gestão participativa de alguns países europeus, destacadamente o francês, a partir de 1964. Torna-se por isso, importante, abordar o processo de constituição da participação na gestão das águas no sistema francês, antes de realizar uma análise mais acurada entre os casos do Brasil e Portugal, considerando-se, evidentemente, as diferenças na constituição do Estado nos três países.

Os estudos não são comparativos: no caso da França, não foi aplicada a mesma metodologia que nos outros países, 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.

Os estudos sobre as experiências internacionais servem como pano de fundo para analisar e situar a experiência brasileira dentro do contexto atual da participação social na

gestão das águas. Um ponto em comum entre as duas experiências é a semelhança no campo da atuação das ONG's, o que se deve em parte à transnacionalização dessas entidades nas últimas décadas.

Considera-se extremamente importante compreender, dentro de um contexto histórico e atual, o processo de incorporação da participação social nas políticas públicas de águas em situações de espaço-tempo diferentes da situação brasileira: uma experiência já consolidada de gestão das águas onde a participação da sociedade é elemento fundamental, como o caso do sistema francês; e outra, em que o processo encontra-se ainda centralizado, como é o caso de Portugal. Estes estudos, entretanto, não são comparativos, dadas as especificidades de cada contexto nacional.

Portanto, busca-se avaliar a efetivação dos espaços e processos que viabilizam a participação da sociedade civil organizada nas políticas públicas de gestão das águas. O cenário que envolve os espaços de debate e participação social demonstra a fragilidade dos processos que foram aportados nas políticas públicas de águas em diferentes experiências internacionais, dados múltiplos condicionantes históricos, políticos e institucionais, mas desenvolvidos sob o mesmo referencial internacional consagrado para o setor. O foco recai sobre a atuação de organizações não governamentais, ambientalistas, que se fazem presentes em espaços decisórios, como entidades formalmente reconhecidas como representantes da sociedade civil pelas leis de águas dos diferentes países.

A identificação e avaliação dos espaços e processos das políticas públicas de águas que garantem a participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos é condição fundamental para compreender não só as limitações e desafios da sociedade civil organizada no acesso e manutenção dos espaços de participação, bem como sua contribuição efetiva para a implementação destas políticas.

O desenvolvimento da pesquisa segue, portanto, três análises específicas. A primeira aponta para o desenho e evolução dos espaços de participação no sistema francês, a partir da experiência do Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, no sul da França, criado a partir do final da década de 1960. A segunda refere-se à experiência do Conselho de Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana, uma bacia compartilhada entre Portugal e Espanha, observando-se o processo de envolvimento das ONG's ambientalistas em uma disputa sobre a implementação de uma barragem com a formação do maior lago artificial da Europa, situado

em uma região periférica e de características ambientais extremamente sensíveis, e o debate sobre seus impactos distanciado do sistema de gestão de águas português.

A terceira, no contexto brasileiro, refere-se ao desenho e evolução da participação das ONG's ambientalistas no Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul, comitê federal que envolve os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, criado em 1996 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 Portugal, possibilitado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior – CAPES/PDEE, a participação da Universidade Nova de Lisboa e a colaboração da Universidade de Évora, no âmbito da Rede Luso Brasileira de Estudos Ambientais; e na França, possibilitado pelo Projeto Alfa<sup>4</sup>, com apoio do Centro de Estudos Políticos da Europa Latina – CEPOL da Universidade de Montpellier I e do Centro de Cooperação Internacional e Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento – CIRAD. No Brasil o estudo de caso foi realizado junto ao Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, com apoio da CAPES e do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

A tese está subdividida, portanto, em sete capítulos, além da introdução, conclusões e referências bibliográficas. O primeiro capítulo apresenta o marco de referência conceitual e procura aprofundar a temática que orienta a análise dos estudos de caso. Inicialmente é imprescindível fazer uma opção teórica pelo conceito de sociedade civil, dado que algumas teorias estão historicamente distantes da pluralidade e complexidade com que se encontram as sociedades pós regimes autoritários na América Latina.

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. Busca-se, ainda, em Bernardo Sorj uma ampliação do conceito, dado que para

---

<sup>4</sup> Projeto de Formação De Recursos Humanos e Capacitação Institucional para Análise e Monitoramento da Dinâmica de Construção Regional nas Frentes Pioneiras da Amazônia, do qual a Universidade de Brasília faz parte por meio do Centro de Desenvolvimento Sustentável.

ele não podemos falar de uma sociedade civil, e sim de “sociedades civis” constituídas não só em contextos históricos distintos em cada nação, como pela própria configuração que os atores sociais lhe dão.

Em seguida, faz-se uma referência histórica à participação, no sentido de diferenciá-la entre categoria instrumental e um direito social e político, atentando para a busca de novos referenciais de desenvolvimento de processos participativos que se designam pela democratização dos espaços de envolvimento da sociedade na gestão pública.

O processo de participação da sociedade, em que diferentes atores, valores e interesses se encontram em cena, pressupõe conflito. Assim, empreende-se uma avaliação sucinta sobre as teorias de conflito, fazendo referência à teoria de política contenciosa como apoio ao referencial de análise dos conflitos nos estudos de caso. Baseada no paradigma norte-americano de análise dos movimentos sociais; mas compatibilizado por Munck (1997) com o estudo dos novos movimentos sociais a partir da escola europeia, da qual Alain Touraine é uma das referências, essa escolha teórica irá marcar a metodologia utilizada no presente trabalho.

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. Como mencionado anteriormente, na França foram realizadas entrevistas e levantamentos técnicos e bibliográficos, no intuito de referenciar a avaliação do desenho de instrumentos legais de participação na política francesa de gestão de águas, bem como aspectos da relação entre as ONG's ambientalistas e os Comitês de Bacia, com base na bacia hidrográfica do Rio Ródano e Mediterrânea, ao sul do país. Este levantamento visou estabelecer algumas diretrizes de avaliação da influência do modelo francês ao modelo brasileiro de gestão das águas, no âmbito da participação.

O terceiro capítulo analisa a evolução histórica mais recente da participação no Brasil, sobretudo a partir da abertura democrática, oriunda das lutas sociais contra o regime militar no país, de 1964 até 1985. Neste espaço de participação por demanda, procura-se preparar a posterior análise da participação por oferta estatal, o que causaria uma transformação e evolução na identidade das organizações e movimentos sociais, procurando situar em seguida o surgimento das Organizações Não Governamentais (ONG's) e, em particular, as de cunho ambientalista.

Por fim, o capítulo se dedica a avaliar a evolução da participação na gestão das águas no Brasil, fazendo uma referência sucinta aos mecanismos legais e instrumentos de participação da sociedade civil na política federal de recursos hídricos e aspectos das políticas estaduais que se baseiam no mesmo modelo descentralizado e participativo, apresentando uma série de avaliações recentes sobre os entraves à participação da sociedade no setor.

O Capítulo IV procura compreender como evoluiu a política de águas na França, em meio ao processo de descentralização, no âmbito da participação social. Procura-se aprofundar a compreensão de como se deu a participação como instrumento de controle social da transferência de atribuições e recursos para os espaços locais – as comunas; bem como de parceria e ação contestatória do descumprimento do quadro legal de proteção do meio ambiente. Ainda procura-se salientar que a descentralização da gestão de águas na França buscou diferenciar espaços de participação até o âmbito local, diferentemente das experiências brasileira e portuguesa. Isso deve-se à busca por eficiência ao longo dos mais de 40 anos de gestão ante seus diferentes problemas e avanços, ao envolvimento dos atores sociais, ao interesse do Governo Nacional que mantém uma postura presente, embora distante na gestão, e o suporte técnico e financeiro das Agências de Águas.

O Capítulo V inicia por uma revisão de literatura para situar a participação social em Portugal, com enfoque nas ONG's ambientalistas e sua relação com os espaços de gestão das águas, contando com um acúmulo não muito extenso no meio acadêmico; seguida pela identificação do quadro legal de gestão de águas em Portugal e os instrumentos legais de participação.

Em seguida, procura-se descrever o estudo de caso recorrendo-se inicialmente a informações técnicas e bibliográficas sobre a Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana, seu contexto geográfico e suas múltiplas dimensões, no intuito de caracterizar o processo histórico de abandono da região em detrimento do desenvolvimento econômico de pólos litorâneos (Lisboa e Setúbal) que causaram uma série de consequências ao sul do país. Estas se refletem tanto na participação como na mitificação de soluções inadequadas ao desenvolvimento regional, na ausência de medidas estruturais evitadas por um modelo hegemônico de desenvolvimento associado aos interesses históricos de elites agrárias e econômicas. O caso da Barragem do Alqueva, considerada como “elefante branco” que trouxe inúmeras consequências ambientais à região sul do país, é emblemático nesse sentido.

Apresenta-se o conflito sobre a implementação da Barragem do Alqueva, que contrapôs principalmente o governo e as ONG's de meio ambiente, descrevendo-se em seguida como estas se constroem no processo político, antes, durante e depois da implementação da Barragem. Esta análise é necessária para se empreender a adequada avaliação dos instrumentos de participação das políticas públicas de gestão das águas, como o Conselho de Bacia do Rio Guadiana, situado a margem do conflito, e o Plano de Ordenamento da Albufeira do Alqueva, que reproduzem uma série de fatos comuns à participação pública em Portugal.

O Capítulo VI, enfim, chega ao contexto brasileiro, já aprofundado pela revisão do segundo capítulo, mas abordando o estudo de caso realizado no Brasil. Com a caracterização da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e a caracterização histórica institucional do seu Comitê Federal, instalado em 1996 segundo o regime federal previsto na Lei nº 9.433 de 1997 (PNRH), procura-se avaliar o principal instrumento de participação de gestão das águas – o Comitê de Bacia, com base no envolvimento e participação das ONG's de meio ambiente nos espaços institucionalizados pela PNRH. As entrevistas foram compatibilizadas com informações técnicas, científicas, e institucionais, entremeadas pelos aspectos dos diferentes conflitos citados durante a pesquisa e por outros trabalhos bibliográficos, o acompanhamento de espaços de participação e documentos oficiais do próprio comitê. O capítulo irá demonstrar, entretanto, que a participação do segmento é confusa e está muito aquém de promover um pacto social pela gestão das águas na bacia, por diferentes fatores.

Por fim, no Capítulo VII são retomadas as principais contribuições 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. No caso de Portugal, a existência de conflito evidente e luta pela ampliação dos espaços de participação consolidou uma estrutura de mobilização antes inédita no cenário português que ganhou contornos internacionais, orientados para uma revisão estrutural do desenvolvimento nacional. Embora os instrumentos de participação na gestão das águas continuem inalterados e pouco efetivos, é crescente a pressão sobre o Estado português para sua ampliação, que encontra avanços em alguns mecanismos. A CAAIA revelou-se um espaço promissor pela ampliação do processo consultivo, podendo ser quase considerado como que decisório, e inovador em sua forma de lidar com a post avaliação ambiental. Mas receio à partilha de poder pela participação ainda é



grande, e o processo decisório por sua vez é tão concentrado em poucos atores como as decisões são centralizadas.

No caso brasileiro, por sua vez, a ausência de percepção de conflitos por parte dos atores entrevistados devido à institucionalização dos espaços de participação, direciona o debate aos problemas internos do Comitê e à implementação do sistema. A participação da sociedade civil reduz-se mais a espaços onde esta tem maior domínio técnico, como as questões de educação ambiental. Há ainda predomínio das entidades com maior acúmulo técnico nos debates sobre as questões da bacia, nem sempre alcançáveis ou de interesse para os próprios representantes. Sem dúvida, destacam-se como espaços de aprendizagem, mas com uma conformação ao modelo instituído, o que historicamente não se encaixa no perfil das ONG's, mas torna-se pré-requisito para sua participação e perpetuação no sistema.

Por fim, chega-se às conclusões gerais sobre o trabalho, a partir das quais são feitas algumas recomendações no intuito de contribuir para a formulação de políticas públicas de gestão dos recursos hídricos que visem à democratização do espaço público. O desenho adequado de processos participativos e a capacitação – componente do processo educativo, em sua devida orientação para a *construção de capacidades humanas*, e não apenas para a formação especializada como é comumente empregada por muitos, são fundamentais.

## Capítulo I – MARCO DE REFERÊNCIA CONCEITUAL

Para abordar a participação da sociedade civil em políticas públicas de gestão das águas, torna-se imprescindível estabelecer inicialmente dois eixos conceituais. O primeiro refere-se a uma opção teórica pela definição de sociedade civil, para subsidiar a análise do recorte que comumente é empregado nos sistemas de gestão das águas em face da realidade.

O segundo refere-se à concepção teórica da participação, considerando-a como um fim em si mesma, prática para a cidadania e a consolidação da democracia, e diferenciando-a de seu uso como categoria instrumental de projetos, ações e programas governamentais que a empregam como um discurso vazio de significado.

Todo processo de participação envolve atores sociais com compreensões, interesses e valores diferenciados, que podem frequentemente manifestar conflitos potenciais. Mas a participação conduzida como uma forma de alcançar objetivos pré-determinados em que as decisões estão previamente definidas, ou não se estabelecem condições claras de negociação, propicia um acirramento dos conflitos, ao invés de permitir o seu tratamento adequado. Assim, ao apresentar a revisão sobre os dois eixos principais, faz-se necessário introduzir o conceito de conflito associado ao tema da participação.

Esses três eixos de análise, a despeito das demais visões apresentadas no marco de referência conceitual, têm como base a concepção de sociedade civil, participação e conflito como fundamentação do processo de construção do sujeito, segundo Alain Touraine.

### 1.1 SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA

Na atualidade, o termo “sociedade civil” é palavra de ordem no discurso público e universal (KEANE, 1998). Segundo o autor, que refaz o caminho do ressurgimento histórico do termo e seu emprego global, 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, p. 46, 90).

Não obstante, não será feito aqui um apanhado histórico sobre o conceito de sociedade civil ao longo da história, começando pelo mundo grego, e passando pelas teorias modernas. Impõe-se neste trabalho uma escolha teórica pelo referencial de sociedade civil que auxiliará adequadamente aos argumentos desenvolvidos à guisa da compreensão da participação como oferta de políticas públicas setoriais descentralizadas. O que se pretende aqui, contudo, é evitar, como apresenta Keane (1998), uma concepção pragmática de sociedade civil: ou seja, que a sociedade civil seja concebida apenas como uma orientação para formulação de dada estratégia ou projeto político, esquecendo-se os seus aspectos conceituais e tornando-a um discurso vazio de significado.

Para tanto, torna-se imperativo utilizar alguns teóricos como base de sustentação do conceito de sociedade civil, tal como pretendeu-se neste trabalho. De Antonio Gramsci – cuja teoria política foi, como aponta Keane (2004) usada como arma contra o autoritarismo na América Latina – dirijo-me a Alain Touraine e Bernardo Sorj. De fato, traduzir o conceito de sociedade civil construído de maneira difusa na densa e extensa obra de Gramsci é tarefa arriscada, cabendo portanto a utilização de alguns autores que se consagraram como seus intérpretes no Brasil.

No prefácio da obra de Giovanni Semeraro, Carlos Nelson Coutinho, outro intérprete do trabalho de Gramsci, define bem o conceito deste último para sociedade civil: *“uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia, e por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas – justamente com a “sociedade política” ou o “Estado-coerção” – um dos seus inelimináveis momentos”*.

Para Gramsci, segundo Semeraro (1999), a sociedade civil é o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura. No seio da sociedade civil existe disputa pela hegemonia que se baseia na melhor ideologia e meios pra estabelecer tal direção acima das outras possíveis – além de contar com uma forma específica de economia social.

Já em cárcere no final da década de 20, Gramsci aprofunda o seu pensamento sobre a sociedade civil, para que não fosse cooptada pela classe hegemônica, e para que o Estado<sup>5</sup> fosse realmente democrático. Assim, as idéias de Gramsci têm uma estreita relação com o modo como ele analisou a sociedade civil em um momento de recuperação do regime capitalista frente ao levante das massas nos países do ocidente e a situação ideal para a concretização dos ideais revolucionários da sua época – uma sociedade regulada, onde o Estado se dissolveria.

A maior complexidade da sociedade civil ocidental, segundo Gramsci, livre, aberta, múltipla, dinâmica e criativa, impedia de se pensar tomar e manter o poder somente pela força e coerção – haja a ver que a “revolução passiva” apresentava além da racionalização, massificação e manipulação do imaginário coletivo. Antes mesmo da subida ao poder, já era para Gramsci possível estabelecer uma direção hegemônica sobre os grupos mais avançados da sociedade civil – o poder efetivo (SEMERARO, 1999).

Para Gramsci, portanto:

*“[...] a sociedade civil é uma categoria dinâmica, de movimento, capaz de combinar na ação dos grupos sociais diferentes, forças convergentes e situações conjunturais dentro de amplos objetivos estratégicos – e é onde se define a política e se opera a compreensão crítica de si mesmos por meio duma luta de hegemonias política, de direções contrastantes – antes no campo da ética, depois da política – para chegar a uma elaboração superior da própria concepção do real”* (SEMERARO, 1999, p.83).

Ainda, para se compreender as idéias políticas de Gramsci sobre a sociedade civil, torna-se essencial nos debruçarmos também sobre a definição de *sociedade política*. Em Gramsci, enquanto a sociedade civil se caracteriza “*pela elaboração e difusão das ideologias e dos valores simbólicos que visam a **direção**, a sociedade política - em relação dialética à primeira – compreende as instituições mais públicas como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc., e se caracteriza pelo conjunto de aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a **dominação**”* (SEMERARO, 1999. p.74; **grifo nosso**).

Assim, Semeraro (1999, p. 79) acrescenta sobre Gramsci, que:

---

<sup>5</sup> Ainda segundo Semeraro (1999), Gramsci considera o Estado o conjunto formado pela sociedade política e a sociedade civil, duas esferas da “superestrutura” – distintas e autônomas, mas em relação dialética: indissociáveis, a *hegemonia encorajada de coerção*.

*“[...] não há pressupostos mais apropriados para entender a sociedade civil como terreno surpreendente e aberto às determinações dos homens, que podem criar tanto formas de democracia e de participação das massas, valorizando a riqueza de suas iniciativas, como também podem instaurar formas de “revolução passiva” e até “totalitarismo ideológico” que chegam a neutralizar as organizações da sociedade civil”.*

Uma vez visto que as idéias políticas de Gramsci surgem num contexto histórico e político específico, centradas na atuação do partido e dos movimentos sindicais de sua época, torna-se necessário trazer o debate sobre o conceito de sociedade civil para a contemporaneidade. Para Keane (1998), embora haja elementos significativos na teoria de Gramsci, o papel das massas na condução de um novo projeto hegemônico não poderia ser aplicado às sociedades contemporâneas e seus sistemas capitalistas, nos quais as condições sociais e políticas sofreram profundas alterações, bem como o sistema político. Assim, o autor argumenta que o totalitarismo teve espaço onde a sociedade civil não estava bem desenvolvida, emergindo de crises revolucionárias em busca de uma maior abertura democrática. Segundo ele, o totalitarismo e democracia não seriam contraditórios, e os avanços em termos democráticos encontram-se no estímulo à formação da sociedade civil, mais do que em uma revolução súbita, quer esta venha das massas ou instaurada pela tomada do poder.

Touraine (1996) chama a atenção para o perigo de, em nome da democracia, serem deflagradas a manutenção dos *status* dos grupos dominantes que reduz os cidadãos a eleitores, e a ausência de garantia do reconhecimento e proteção da diversidade de orientações culturais. Na atualidade, segundo o autor, estaríamos “frente a uma sociedade civil que mais se aplica no entendimento e consolidação da democracia do que na tomada do poder pela força”.

Dada a sua teoria onde os conceitos estão intimamente associados, é impossível entender a democracia sem a relação entre Estado, Sociedade Política e Sociedade Civil, e esta, particularmente, sem o entendimento do sujeito. Inicialmente na concepção do autor, de forma clara e sucinta, a função da democracia é “limitar o poder e responder as demandas da maioria” (TOURAINÉ, 1996, p.23). Para ele, é o sistema político, devidamente autônomo, que se configura como espaço da democracia, não só por apreender da forma mais ampla possível a pluralidade de interesses e demandas da sociedade civil, como por intermediá-los junto ao Estado. Estado e sociedade civil, de lógicas distintas e muitas vezes opostas, devem ser ligados pela representatividade dos dirigentes políticos, e é por meio deles que a segunda

legítima o primeiro. A sociedade civil configura-se, assim, no espaço da pluralidade de atores e relações sociais marcadas pelo conflito, consenso e cooperação. É o espaço da liberdade de opinião, reunião e organização, da heterogeneidade e não da homogeneidade. Como afirma o autor:

“[...] entendo aqui por *Estado* os poderes que elaboram e defendem a unidade da sociedade nacional diante das ameaças e problemas externos ou internos, em relação também ao seu passado e futuro, portanto, à sua continuidade histórica. É mais do que um poder executivo: é igualmente administração. O sistema *político* tem uma função diferente, a saber: elaborar a unidade a partir da diversidade, e por conseguinte, subordinar a unidade às relações de força que existem no plano da sociedade civil, reconhecendo o papel dos partidos políticos que se interpõem entre os grupos de interesses ou as classes e o Estado [...]. A sociedade civil não se reduz a interesses econômicos; é o domínio dos atores sociais que são orientados por valores culturais e, ao mesmo tempo, por relações sociais, muitas vezes conflitantes” (TOURAINÉ, 1996, p.63).

O conflito não é uma expressão negativa para o autor, ela resulta do confronto da multiplicidade de indivíduos, grupos e interesses que coexistem na sociedade e que só a democracia pode colocar em debate contra toda lógica de dominação e poder contra o sujeito. Assim, torna-se difícil falar de sociedade civil em Touraine sem tratar do sujeito, “que é liberdade pessoal, mas também faz parte de uma sociedade e de uma cultura, que é projeto, mas também memória, simultaneamente, libertação e engajamento” (TOURAINÉ, 1996, p.32). Para o autor, o sujeito é um projeto inacabado que se constitui nas lutas contra a lógica dos aparelhos dominantes. Um dos atores sociais em que Touraine (1996, p.84) dedica elaborada conceituação são os movimentos sociais – “ações coletivas que visam modificar o modo de utilização de recursos importantes em nome de orientações culturais aceitas na sociedade considerada”.

Sua concepção está associada sempre à atuação pela libertação de um ator. Por isso, em “Podemos Viver Juntos”, Touraine coloca a sociedade civil como espaço das “ações coletivas para libertação dos atores sociais e contra o funcionamento da economia dominada pelo lucro e pela vontade política de dominação” que ele considera os dois sistemas de poder” (TOURAINÉ, 1998, p.121). Embora promotor do conflito, não pressupõe violência, e sim negociação com o Estado. O conflito inevitável, mas indissociável da democracia, chega mesmo a ser sua base sólida, pois é através dele que os diferentes grupos sociais estão em confronto e debate expressando suas identidades. Identidades essas que devem ser respeitadas

e que representam demandas que podem chegar ao plano político e ser conduzidas até o Estado. Assim, para o autor, o sistema político não é acessado diretamente pela sociedade civil – a não ser pelo voto, que nem sempre é tão consciente. Não se trata, portanto, de crer no sufrágio universal tão somente como caminho para a democracia, uma vez que tem se mostrado uma crise de representação política nas últimas décadas, cujos interesses pessoais dos dirigentes e de aumento de seu próprio poder tem se sobreposto às demandas sociais. Tal crise, segundo o autor, aliada à perda do caráter de mobilização do proletariado no cenário da sociedade industrial, levou a um enfraquecimento da participação, e a um retraimento à vida privada. A representatividade estaria associada à capacidade do sistema político de exprimir as reivindicações formadas a partir da sociedade civil, considerando os diferentes setores da vida social. Por outro lado, se não há participação e as demandas não se expressam no plano político, perde-se a conexão entre a sociedade civil e o sistema político e a democracia deixa de existir abrindo-se espaços para os interesses pessoais ou dos grupos dominantes, pois segundo Touraine (1996, p.95). “não há democracia sem o reconhecimento de um campo político onde se exprimem os conflitos sociais e se formam, por voto majoritário, decisões reconhecidas como legítimas pelo conjunto da sociedade”.

Assim, torna-se fundamental para o autor que o sistema político represente a mais ampla diversidade de indivíduos e grupos sociais, o que garantirá que o maior nível de interesses possa ser difundido. O que Touraine busca é a menor desigualdade possível e só através da democracia é possível que os grupos menos favorecidos tenham iguais condições de participar das decisões e de limitar o poder e gerir, mesmo que indiretamente, as instituições sociais, tanto quanto os detentores de recursos políticos, econômicos e culturais. Aos grupos menos favorecidos, o “Estado deve garantir o direito de agir no quadro da lei contra a ordem desigual de que o próprio Estado faz parte” (TOURAINÉ, 1996, p.37).

Tanto a sociedade civil contemporânea vive uma complexidade diferente da que marcava a sociedade industrial, como os partidos que representam as classes sociais hoje absorvem diferentes projetos de vida coletiva e até os interesses de movimentos sociais. O espaço público, que permite a expressão das opiniões, demandas e interesses sociais - sobretudo dos grupos menos favorecidos que tem menos recursos econômicos e administrativos, também sofre mudanças: a mídia passa a ser um dos principais canais de veiculação, embora sob controle e influência de interesses dominantes da sociedade de consumo. Mas Touraine afirma que é positiva essa permeabilidade do espaço público pelos interesses da sociedade civil frente à invasão do espaço político pelos problemas do Estado e

exigências do mercado; e que são as organizações contemporâneas da sociedade civil, como as ONG's e movimentos sociais, que mobilizam a mídia para os debates sobre os desafios à democracia que antes giravam em torno da ação dos sindicatos e partidos políticos; embora dissociados da formulação das políticas econômicas.

Não obstante, o autor não defende a transição da democracia representativa para a democracia participativa, mas a complementaridade entre as duas. Ele concorda em vários momentos sobre a importância cada vez maior que assume o cidadão no controle das decisões. Entretanto, ele não concebe um poder do povo, que levaria a um governo de massas, e ao risco de autoritarismo, mas defende que o poder seja realizado de baixo para cima, intermediado pelo sistema político.

Não é difícil de entender, após verificar sua defesa de uma democracia onde as minorias não sejam excluídas pelos grupos dominantes, que seu receio de uma substituição do sistema político pelo de representações diretas, pode, como afirma Bento (2003), excluir mais ainda as minorias que não têm organização ou preparo suficiente para competir com as organizações mais fortes da sociedade. É o sistema representativo que tem o papel de zelar pela extensão dos direitos a toda a sociedade, embora a democracia exista quando o maior número de pessoas tem vontade de participar das decisões que afetam suas vidas, desde que não se corra o risco do que Norberto Bobbio chama de *cidadão total*<sup>6</sup> (BENTO, 2003, p.220). Assim, Touraine adverte sobre o fato das demandas sociais se subordinarem a programas políticos:

“[...] pelo fato de fazer reivindicações mais morais e culturais do que econômicas, (a sociedade civil) só pode agir em ligação com forças políticas; mas estas, por sua vez, não podem confundir-se com partidos e coalizões que administram a política nacional. Assim se constrói, a meio caminho entre os programas políticos e as situações sociais, um conjunto de mediações simultaneamente sociais e políticas. O exemplo mais claro são as ONGs nos países subdesenvolvidos. Elas são movimentos de opinião e até movimentos sociais, mas também elementos do sistema político – ao qual as vezes são censuradas de pertencerem diretamente demais. Esta ligação entre demandas ou protestos sociais e forças de influência política opera-se muito mais em nível local do que em nível profissional, o que dá a vida política local e social local uma independência crescente em relação ao nível nacional”(TOURAINÉ, 1998, p.122).

---

<sup>6</sup> Em referência ao cidadão que passa dia e noite decidindo por todo e qualquer tema público.



Teríamos até aqui, três dimensões que para o autor constituem a democracia: respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes políticos (TOURAINÉ, 1996). Entretanto, o autor persiste na idéia do sujeito profundamente ligada à cultura democrática: ela tem a ver com a libertação dos indivíduos e/ou grupos dominados pela lógica de qualquer tipo de poder. Tal libertação, tida para o autor tanto pela sua concepção negativa quanto positiva, está vinculada à condição de formação do sujeito. A democracia garante, portanto, as condições para a formação do sujeito, que é capaz de resistir a toda lógica de dominação e de lutar pela sua liberdade não como individualidade, mas como reconhecimento do outro também como sujeito, o que permite não só a sua autonomia, mas, também, sua atuação como cidadão em nome da democracia. Cidadão não apenas criado a partir das instituições e com interesses coletivos acima dos privados, mas cidadão como sujeito político que, para o autor, está “submetido às relações de dominação e poder, é defensor de seus interesses ao mesmo tempo que cidadão e é força da resistência ao controle não só da consciência comunitária, mas também dos grupos dirigentes” (TOURAINÉ, 1996, p.169).

Nesse marco de referência, é construída a concepção cívica da cidadania, ou seja, o interesse pela intervenção ativa na vida coletiva; assim como a concepção de sujeito ligada à “capacidade e a vontade do indivíduo que pretende ser um ator, de controlar seu meio ambiente e ampliar seu espaço de liberdade e responsabilidade” (TOURAINÉ, 1996, p.187). Por isso é preciso falar em cultura democrática, pois a democracia não pode ser reduzida a um conjunto de procedimentos institucionais que visam garantir os direitos de todos os cidadãos, no sentido da liberdade negativa:

“[...] mas antes de tudo o respeito pelos projetos individuais e coletivos, que combinam a afirmação de uma liberdade pessoal com o direito de identificação com uma coletividade social, nacional ou religiosa particular. A democracia não se apóia somente nas leis mas sobretudo em uma cultura política (TOURAINÉ, 1996:26)”.

Esta cultura política é “a concepção do ser humano que se opõe à resistência mais sólida a qualquer tentativa de poder absoluto – até mesmo validado por uma eleição – e, ao mesmo tempo, suscita a vontade de criar e preservar as condições institucionais da liberdade pessoal” (TOURAINÉ, 1996, p.156).

Mesmo que considere que o sujeito não pode ser reduzido a cidadão devido a sua consciência de liberdade, a democracia não pode existir sem que o sujeito participe da vida

pública e requisite o direito de participar direta ou indiretamente nas decisões que afetam sua vida. Assim, a democracia passa de uma perspectiva negativa, para a democracia positiva.

A democracia acontece, enfim:

“[...] quando os atores sociais e atores políticos estão ligados plenamente uns aos outros e, portanto, quando a representatividade social dos governantes estiver garantida, com a condição de que essa representatividade esteja associada à limitação dos poderes e à consciência de cidadania” (TOURAINÉ, 1996, p.92).

Dada a transformação e a complexidade da sociedade civil pós-sociedade industrial, já discutida a partir da exposição dos autores anteriores, não poderia deixar de complementá-la ao apresentar uma abordagem voltada especificamente para o contexto da América Latina.

Quando Bernardo Sorj procura definir o conceito de sociedade civil, sem encerrá-lo em si mesmo, identifica-se como um observador de sua realidade e contesta a utilização de conceitos que foram pensados em épocas e realidades distintas e que, portanto, foram marcados pelas diferenças norte-sul. Para Sorj (2005), é mais conveniente tratar-se de “sociedades civis”, não só por considerar o contexto histórico, político e cultural onde são observadas, como também por se tratar de um conceito em movimento que atende as transformações dos próprios atores sociais e o surgimento de novos atores que a constituem. As ONG’s seriam para este autor um bom exemplo da evolução dos atores sociais nas sociedades civis.

Para ele, uma definição da sociedade civil deve ser clara, inclusiva, e observada na contemporaneidade da transição dos regimes autoritários para a abertura democrática no contexto capitalista e de globalização neoliberal. Como ele mesmo afirma: “*a sociedade civil é uma instituição das modernas sociedades capitalistas democráticas*” (Sorj, 2005, p.11).

O espaço público, outro conceito importante na visão do autor, refere-se a um espaço de constituição dos atores sociais – onde estes se engajam espontaneamente e experimentam uma reflexão sobre sua identidade e/ou alteração da própria realidade. Embora esteja em constante transformação, o autor considera, também, que atualmente o espaço público tenha sido reduzido pela criação e difusão dos meios eletrônicos de comunicação. Entretanto, ele acrescenta que nas sociedades atuais é impossível imaginar a atuação na esfera pública sem os recursos humanos e materiais que se designam na contemporaneidade, e que o grande desafio é realizar no espaço público os princípios da cultura democrática.

Com esta opção teórica sobre o conceito de sociedade civil, passa-se então ao tema da participação social e as abordagens que têm sido empregadas no envolvimento da sociedade nos espaços públicos.

## 1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A literatura sobre o tema da participação cita frequentemente sua larga utilização pelas mais variadas instituições sociais na contemporaneidade. No entanto, muitos autores ressaltam que a participação é usada com diferentes significados, por vezes contraditórios, e a sua operacionalização segue diferentes formatos.

Data da década de 1960 sua apropriação na esfera política, embora o tema seja recorrente em diferentes momentos anteriores da história (GOHN, 2001; DAY, 1997). O desconhecimento das bases teóricas da participação está intimamente associado com a sua apropriação recente como instrumental das políticas públicas setoriais para o alcance de determinados objetivos, não permitindo mais do que uma construção fragmentada da cidadania e levando a uma série de equívocos do envolvimento social no âmbito da gestão pública. Entretanto, como adverte Houtzager *et al* (2004), a literatura sobre o tema não distingue entre a abordagem mais usual da participação individual do cidadão e aquela que é atribuída aos atores coletivos da sociedade civil, menos freqüentemente teorizada.

Dentre as principais correntes teóricas de análise da participação<sup>7</sup>, 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

---

<sup>7</sup> Para compreender melhor os paradigmas e suas derivações, ver Gohn (2001).

cidadãos<sup>8</sup>. Em Touraine (1996) 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”. (TOURAINÉ, 1996, p.44)

Torres (2004), 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

---

<sup>8</sup> Gohn (2001) denomina esta abordagem como “teorias sociopolíticas”, das quais podemos destacar entre outras Jean Jacques Rousseau, cuja “teoria política se apóia na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35). Tal como Rousseau, John Stuart Mill também desenvolve sua teoria onde participação tem função educativa, e permite que as decisões sejam mais aceitas pelos cidadãos e que este se sinta integrado à uma comunidade; entretanto Mill defende que a participação se aprende no nível local, e constitui também tanto a personalidade do indivíduo como o prepara para a ação sociopolítica responsável, e inclusive poderia propiciar a participação direta na tomada de decisões (PATEMAN, 1992). Ainda segundo Peteman (1992), George Douglas Howard Cole retoma o trabalho de Rousseau tentando trazê-la para um cenário moderno, e procura analisar a forma e os fatores que estimulam a passagem individual para a ação coletiva. Cole também enfatiza, segundo Pateman (1992) a função educativa da participação e a associa ao espaço local (referindo-se à indústria como local de trabalho, já que os operários eram subordinados aos interesses dos patrões e passavam parte de suas vidas na fábrica). Sayago (2000) aborda ainda, entre outros já citados, a participação em Alexis de Tocqueville em sua análise sobre a sociedade norte-americana e o espírito cívico que emana das instituições comunais, e o acompanhamento de perto do governo pelo povo esclarecido.

do Estado a 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 a consolidação da democracia<sup>9</sup>. 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” (TOURAINÉ, 1996, p.203).

E, portanto:

A passagem do indivíduo consumidor para o indivíduo sujeito não se opera pela simples reflexão ou difusão de idéias, mas apenas pela democracia, pelo debate institucional aberto e pelo espaço dado à palavra, em particular, à palavra dos grupos mais desfavorecidos, 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. (TOURAINÉ, 1996, p.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 de 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, 2001), associada aos processos de reforma do Estado cuja base é a descentralização de políticas quase sempre setoriais.

---

<sup>9</sup> Segundo o autor, a democracia apresenta três dimensões: direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes.

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<sup>10</sup>. 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 consensados pelos participantes. A partir desta base afetiva e instrumental, inicialmente gera-se a microparticipação em espaços de convívio social e depois a macroparticipação no espaço público, esta última podendo assumir diferentes formatos, conforme enunciados na Figura 1.

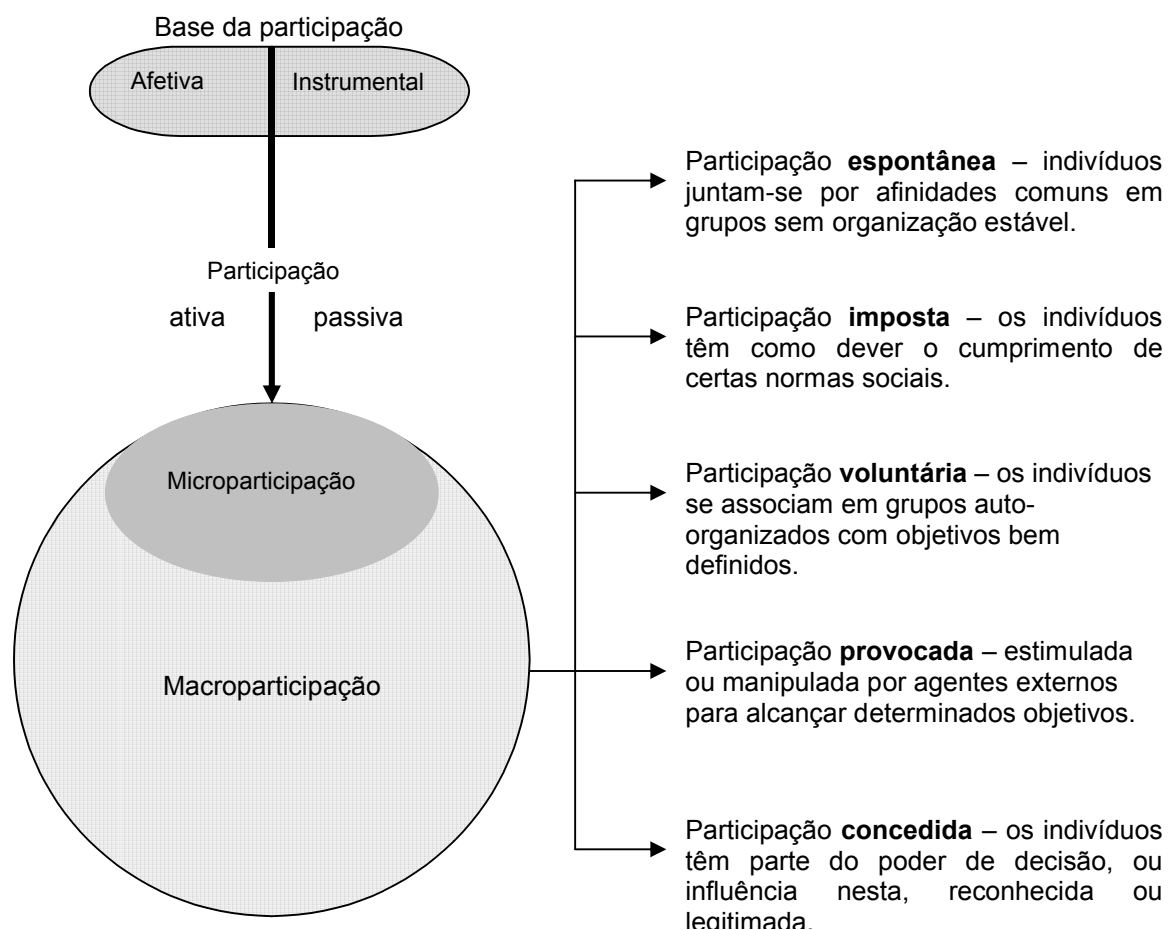


Figura 1. Abordagem do processo de participação, entre a micro e macroparticipação, e as tipologias possíveis. Fonte: a partir de Bordenave (1983).

<sup>10</sup> É oportuno destacar o contexto brasileiro de abertura democrática onde o autor escreveu a obra.

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

“[...] somente uma função instrumental na co-direção 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 escrito 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, p.56).

Entretanto, fazendo diferenciação entre a microparticipação – onde os indivíduos se associam ou participam em instituições sociais básicas ou associações; e a macroparticipação – 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 microparticipação.

Entre o caráter instrumental e ao mesmo tempo de aprendizagem coletiva que permite a emancipação e a autonomia dos sujeitos, Gohn (2005, p.30) 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.

Os diferentes níveis de participação estão associados, também, a diferentes fases de tomada de decisão, sobretudo quando tal participação se correlaciona com problemas considerados complexos, ou de difícil solução. Nesse sentido, Vasconcelos (1997b; 2001a; 2001b), Vasconcelos *et al* (2005) e Vasconcelos e Baptista (2002) defendem a participação no processo decisório como o envolvimento de variados *stakeholders*<sup>11</sup> com igualdade de

---

<sup>11</sup> Segundo Bryson (2003) o termo *stakeholders* refere-se aos indivíduos, grupos ou organizações interessados e afetados pela decisão, e que devem ser considerados pelos gestores e planejadores.

condições de negociação em um processo de diálogo aberto, no qual os interesses são mais importantes que as posições na construção colaborativa de soluções.

Níveis de participação		Descrição
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	
Emancipação e aprendizagem		Transformação dos sujeitos durante a democratização dos espaços públicos e da formulação de políticas públicas

Quadro 1. Níveis de participação sob demanda governamental. Fonte: a partir de Bordenave (1983) e Milani (2005).

Esse modelo apreende o debate de John S. Drysek sobre a importância de envolvimento amplo *de stakeholders* em processos cuja complexidade não pode ser tratada por soluções simplistas, baseadas no conhecimento técnico de poucos decisores. A participação é, então, associada a um processo de democratização da gestão pública, tendo um valor intrínseco de emancipação e de aprendizagem dos atores sociais, facilitado pelo seu envolvimento antes de tudo em escala local. A comunicação, em sua concepção de participação, assume um papel importante na tomada de decisão em que os representantes, tanto do governo como das outras partes interessadas, tem posições, interesses e valores diferenciados e por vezes contraditórios.

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). Entretanto, como visto anteriormente, essa classificação utilizada de forma isolada de contextos sociopolíticos permite apenas uma análise reduzida da participação em seu nível operacional, o que corrobora 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. Novas formas colaborativas de planejamento em que a participação é feita por estratégias mais eficientes são destacadas pelos autores, em contraposição aos modelos frequentes de envolvimento da sociedade (Quadro 2).

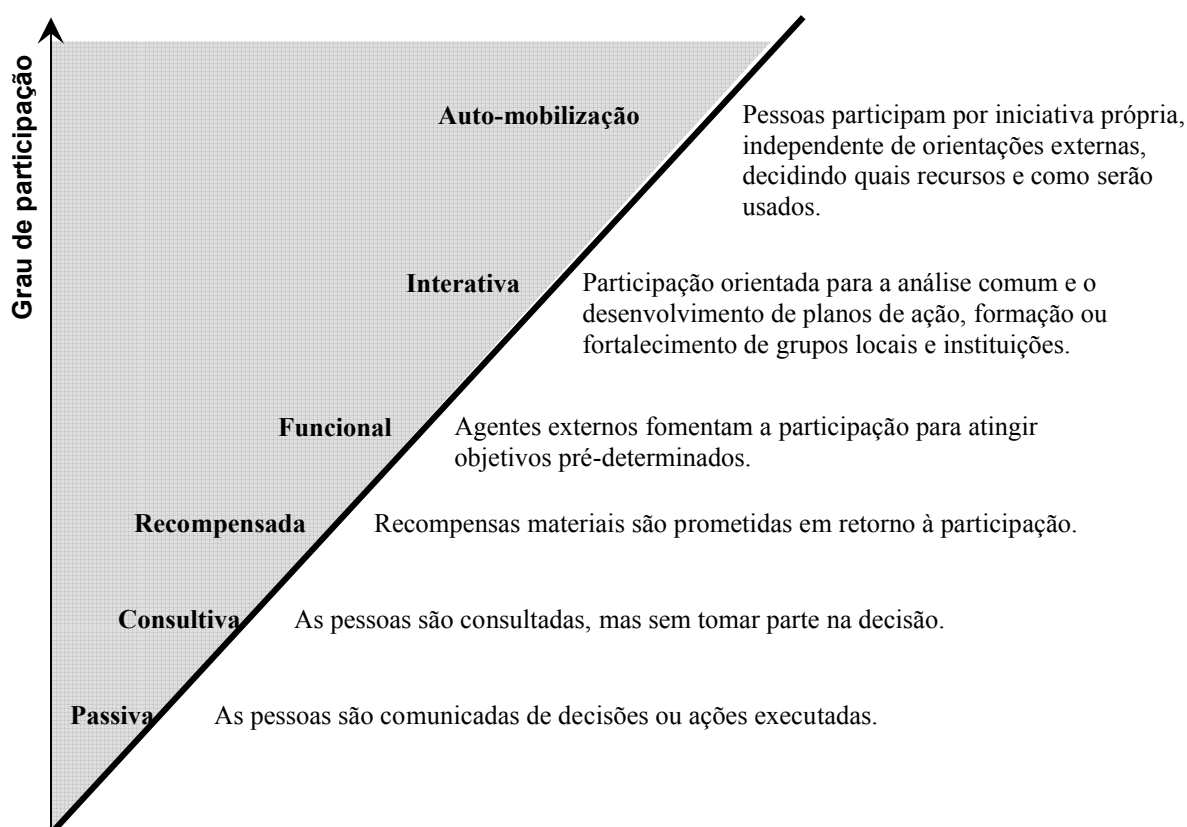


Figura 2. Classificação da participação por tipologia. Fonte: a partir de Pretty e Smith (2003).

Esse novo modelo, que se destina à construção de soluções colaborativas pelo envolvimento amplo e pelo empoderamento de grupos de interesses diferenciados, tem como base a inclusão por um adequado processo de comunicação entre os atores sociais na concepção de Jürgen Habermas (VASCONCELOS & BAPTISTA, 2002; DAY, 1997).

De fato, em sua revisão sobre o tema da participação no planejamento, Day (1997) pondera sobre os efeitos positivos do envolvimento de cidadãos na tomada de decisões, não eficientemente comprovados, e a capacidade dos diferentes indivíduos e grupos sociais em contribuir adequadamente para a construção de soluções colaborativas. Para a autora, trata-se

de um desafio compatibilizar de um lado o planejamento alicerçado na burocracia, envolvendo o conhecimento científico especializado e a racionalidade técnica, e do outro as demandas de democratização da gestão pública, sobretudo quando estão envolvidas concepções ingênuas da democracia e da complexidade social. Assim, a participação idealizada pode ser entrópica e gerar conflitos quando, na verdade, opta-se por instituí-la justamente para resolvê-los e tornar as decisões mais coerentes com as necessidades sociais.

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 aponta a solução ótima para o problema. A participação neste modelo é tida como cumprimento às normas legais sem a integração 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 consensadas. 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 análises técnicas, baseando 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 idéias, 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 co-responsabilização social pela implementação da solução.

Quadro 2. Modelos de planejamento e o nível de participação considerado. Fonte: a partir de Innes & Booher (2000).

Day (1997) também aborda as limitações da participação com base em diferentes autores que contestam processos participativos, considerando as condições desiguais que se estabelecem entre os planejadores técnicos e os indivíduos e coletividades, especificamente àquelas relativas ao seu conhecimento técnico, suas habilidades e aos recursos, ao tempo e ao

dinheiro que são colocados no processo da participação na tomada de decisão. As oportunidades de participação também não são acessadas de forma igualitária pelos diferentes atores, ou ainda, são dominadas pelos mais bem preparados, de forma a permitir maior influência de interesses particulares; ou quando a participação é ampliada, podem prevalecer particularismos locais que prejudicam a eficiência do planejamento. Mas a autora concorda que a participação é um processo alinhado com a democracia, constituindo-se um bem de valor intrínseco, e, neste sentido, devem ser encontrados caminhos para vencer suas limitações.

Alonso e Costa (2000) discutem, com base na literatura, que os formatos, mecanismos e processos participativos na tomada de decisão em questões ambientais não apresentam resultados que comprovem sua eficiência e/ou efetividade e que, portanto, sua potencialização não garantiria resultados pertinentes ou vantajosos. Por outro lado, analistas dos processos participativos apontam para o fato de que os problemas da participação não podem ser atribuídos somente às deficiências dos envolvidos, mas principalmente aos mecanismos e formatos de participação conduzidos pelos proponentes – geralmente instituições do governo – na tomada de decisão.

Estes problemas, segundo Vasconcelos *et al* (2005), povoaram desde o seu início o desenvolvimento de práticas de participação associadas à políticas públicas, como as de planejamento, e se enraizaram no ideário dos gestores, tal qual mitos que subestimam a potencialidade dos processos participativos como bem descrevem os autores: “(a) espera-se que a sociedade civil participe em um nível técnico; (b) os documentos que subsidiarão a decisão devem estar previamente decididos/finalizados antes de serem submetidos a apreciação pública; (c) as pessoas não sabem como participar; (d) apenas devem participar aqueles que tem capacidade; (e) ampla participação causa entropia; (f) participação põe em risco o trabalho técnico e qualificado; (g) o conhecimento técnico é o mais relevante para a decisão; (h) o poder político é ameaçado pela participação; (i) pessoas, grupos ou instituições controversas não devem ser envolvidas; (j) todos mundo deve participar em todas as etapas; (k) quando as pessoas participam elas pensam só em interesses próprios e nunca no bem coletivo; (l) apenas informar já significa promover a participação; (m) só existe um formato de participação” (Vasconcelos *et al*, 2005, p. 4).

O Quadro 3 apresenta uma síntese das críticas, limites e desafios mais recorrentes aos processos participativos em termos dos proponentes, dos envolvidos e dos próprios espaços de participação.

<b>Limites e desafios à participação concernente à:</b>		
<b>Proponentes</b>	<b>Espaços/mecanismos</b>	<b>Envolvidos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falha na comunicação interna e falta de consenso quanto à participação</li> <li>- Falta de planejamento adequado</li> <li>- Falta de financiamento adequado a participação</li> <li>- Excesso de informações técnicas, linguagem pouco acessível</li> <li>- Cumprimento de prazos e tempo de ação favorecidos pela capacidade institucional</li> <li>- Manipulação e cooptação dos envolvidos para atender os interesses do proponente</li> <li>- Contradição entre e intra níveis hierárquicos e técnicos na aceitação da participação</li> <li>- Apoio somente aos grupos que cooperam com os interesses do proponente</li> <li>- Controle do processo para que os resultados não destoem dos interesses do proponente</li> <li>- Problemas com a disponibilidade de informação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de infra-estrutura e suporte à organização dos espaços</li> <li>- Problemas de representatividade: não estão presentes todos os grupos necessários à decisão</li> <li>- Problemas de legitimidade: os grupos que participam não podem responder pela decisão perante a sociedade</li> <li>- Aparente poder decisório, mas não na prática corrente</li> <li>- Ausência de grupos minoritários ou despreparados, mais relevantes quanto à decisão</li> <li>- Lentidão na tomada de decisão</li> <li>- Controle da disponibilização de informação</li> <li>- Procedimentos burocráticos e pouco esclarecidos para a tomada e efetivação da decisão</li> <li>- Baixo número e capacidade de pessoal envolvido com o processo participativo</li> <li>- Fomentam mais a disputa do que a negociação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Excesso de demandas</li> <li>- Desconfiança quanto à incorporação dos resultados da participação</li> <li>- Dificuldade de entendimento das informações e desconhecimento das temáticas</li> <li>- Necessidade de maior margem de tempo para a mobilização social, e definição de consensos</li> <li>- Desigualdade de forças entre os grupos mais influentes e os menos influentes na decisão</li> <li>- Dificuldade na partilha de poder com grupos minoritários</li> <li>- Interesses conflitantes</li> <li>- dificuldades financeiras para locomoção até o local de reuniões ou para organizar reuniões de consenso entre o segmento</li> <li>- limitações na produção de informação técnica que possa contrapor estudos técnicos propostos</li> </ul>

Quadro 3. Críticas em termos dos limites e desafios à participação no que tange aos proponentes da ação participativa, espaços e formatos e aos atores sociais envolvidos no processo. Fonte: a partir do trabalho de Furriela (2002) e de sua leitura dos trabalhos de R.Roberts (1995), Rebecca Abers (1977) e B. Jaffray (1981).

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 pessoal e disposição para atuar (senso de poder), como um auto poder alimentado também pelas igualdades de condições nos espaços 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 4).

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

Quadro 4. Fases e subfases do Modelo Sistêmico de Planejamento com Participação Pública proposto por FILHO (2002).

Com a aplicação desse modelo em um processo de planejamento participativo junto a uma unidade de conservação no estado de São Paulo<sup>12</sup>, Filho (2002) chega a um resultado bastante interessante em relação às críticas freqüentemente empregadas para desencorajar o envolvimento da sociedade e, ao mesmo tempo, em relação à forma e metodologia com que geralmente o poder público emprega a participação, temendo reações de desaprovação da conduta administrativa governamental. A Figura 3 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 os conflitos desaparecem do debate, mesmo que os espaços de participação tenham sido concebidos para diluí-los, mas que soluções colaborativas podem ser geradas com processos conduzidos adequadamente.

A questão de solução de conflitos é um tema bastante freqüente 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

<sup>12</sup> Para conhecer a experiência, os fatores envolvidos e seus resultados, ver Filho (2002).

conflitos entre grupos sociais e seus interesses diferentes e contraditórios. Mas para Alain Touraine (1996), não há como tratar a pluralidade de interesses e chegar a um consenso: os conflitos sociais são insuperáveis e só a democracia permite que sejam tratados de forma transparente e aberta.

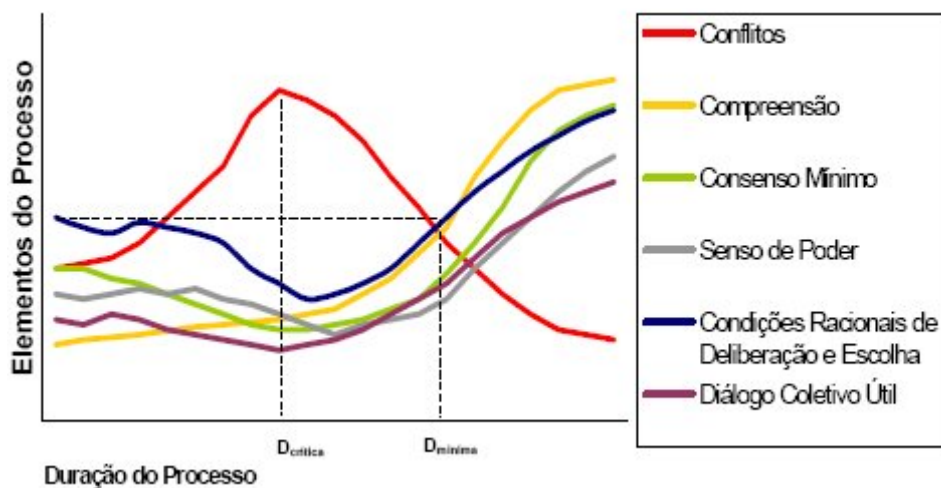


Figura 3. Desenvolvimento do processo de participação segundo modelo desenvolvido e aplicado por Filho (2002). Fonte: Filho (2002).

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. Mas as limitações quanto aos formatos de participação e aos constrangimentos ou dificuldades vivenciadas pelos atores sociais ao se engajarem em processos de tomada de decisão frequentemente levam a conflitos, ao invés de solucioná-los.

A própria participação se constitui em um processo de embate entre os atores sociais, e entre estes e o plano institucional. (BORDENAVE, 1983; DAY, 1997; MILANI, 2005; FILHO, 2002). 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, p. 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.

Assim, as ONG's 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 AMBIENTE

A reflexão sobre o conflito 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.

Por essa razão, faz-se desnecessária a retomada do debate entre as escolas do consenso/integração e do conflito/mudança, que mais se confundem do que se definem, como bem colocam Lipset (1992) e Birbaunm (1995)<sup>13</sup>. Birbaunm (1995), por exemplo, aponta que vários teóricos do conflito se aproximaram das teorias funcionalistas ao constatarem que em sociedades democráticas criam-se espaços e instituições que tendem a absorver os conflitos ou mediar compromissos entre as partes, sem que cheguem inevitavelmente a um confronto maior.

Já Barbanti Jr (2001) destaca - além 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

---

<sup>13</sup> Lipset (1992) introduz sua obra afirmando que as diferenças entre os paradigmas do conflito e do consenso abordadas principalmente por teóricos do conflito seriam exageradas, pois “todas as sociedades complexas são caracterizadas por um alto grau de tensão interna e de conflito, mas as instituições consensuais e os valores são condições necessárias para sua persistência”.

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” (TOURAINÉ, 1996, p.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<sup>14</sup>, 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

---

<sup>14</sup> De acordo com Rocher (1981).



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 (TOURAINÉ, 1999, p.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 estarem subordinados 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 (TOURAINÉ, 1996; 1999). 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.

Alonso e Costa (2000) 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 mantém 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 (2000) faz parte das teorias norte-americanas sobre movimentos sociais, mais especificamente sobre a mobilização política<sup>15</sup>, em especial nas teorias de Sidney Tarrow e Charles Tilly. Trazendo a noção de repertório de

---

<sup>15</sup> Ver Gohn (1997) e Munck (1997).

ação coletiva, Tilly (1978) define entre as variáveis de análise os objetivos, a organização, a mobilização, as oportunidades e a própria ação coletiva em si mesma, evidenciando as dimensões organizacionais dos atores sociais no processo contencioso. 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 (Tilly, 1978, p. 100).

A idéia do conflito ganha respaldo também em Tarrow (1998) ao defender que, no episódio contencioso, a contenda é o único recurso dos atores sociais com menor poder no enfrentamento de adversários poderosos. Mc Adam, Tarrow e Tilly (2001, p. 5) definem a política contenciosa como:

“(...) episodic, public, collective interaction among makers of claims and their objects when (a) at least one government is a claimant, an object of claims, or a party to the claims and (b) the claims would, if realized, affect the interests of at least one of the claimants.”

Durante essa interação, o conceito de oportunidade política ganha centralidade na análise de Tarrow (1998), afirmando que o ambiente político varia em termos de oportunidades e constrangimentos que ampliam ou restringem o sucesso da ação coletiva junto a tomada de decisões, criando fluxos descontínuos de engajamento e saída de atores na ação contenciosa. Ao mesmo tempo, segundo o autor, a ação pública contenciosa permite a criação de uma identidade coletiva, reunir e mobilizar novos integrantes dentro de uma solidariedade social marcada por objetivos comuns, desafios identificáveis e um repertório simbólico consensual, formando um repertório de ação coletiva que alimenta novos ciclos de protesto conforme as oportunidades são interpretadas pelos atores sociais. As oportunidades e constrangimentos políticos, entretanto, referem-se aos recursos externos ao suposto movimento social, ao contrário da perspectiva da mobilização de recursos, endógenos aos atores sociais.

Para Tarrow (1998), 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. A idéia de repertório contencioso para o autor, por sua

vez, representa as formas de ação coletiva inventadas, selecionadas, adaptadas e combinadas pelos atores sociais a serem empregadas na ação pública contenciosa (TARROW, 1998, p.20).

Assim, em McAdam, Tarrow e Tilly (2001), os fatores que marcam a agenda dos movimentos sociais no processo de mudança social seriam (i) as oportunidades e constrangimentos políticos; (ii) as formas de organização formal ou informal; (iii) o repertório simbólico (*framing*); e (iv) o repertório contencioso, interagindo conforme a Figura 4.

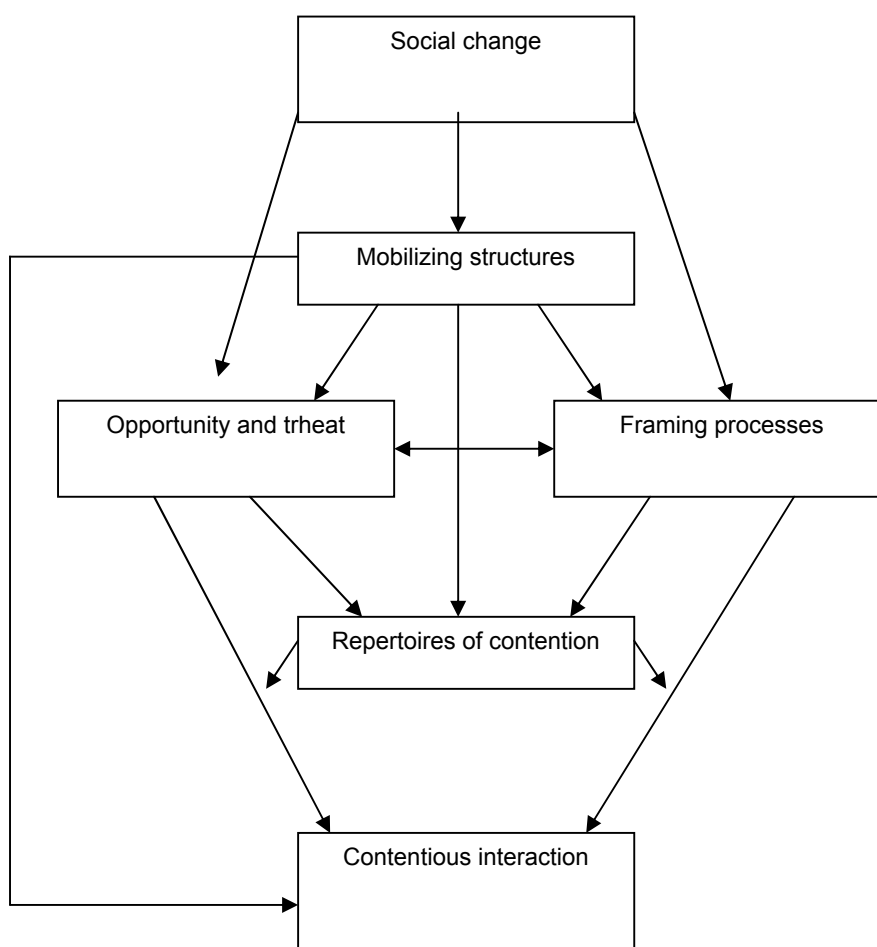


Figura 4. Modelo de interação do movimento social no processo contencioso.

Fonte: MacAdam, Tarrow e Tilly (2001, p. 17).

Embora os teóricos da mobilização política elaborem críticas à teoria dos novos movimentos sociais, e mesmo em Alonso & Costa (2000) seja visto com cautela o emprego do modelo teórico europeu, como por exemplo, o uso do referencial de Alain Touraine para analisar o movimento ambientalista brasileiro, Munck (1997) considera que tanto teóricos do

paradigma norte-americano, ao centrarem seu referencial no *ator*, quanto os teóricos do paradigma europeu, ao preconizarem a formação da identidade do *ator*, desenvolveram análises parciais e ao mesmo tempo complementares.

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 (2000) 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.

Em referência ao conflito ambiental ou socioambiental, Barbanti Jr (2001) discorda da criação de um novo campo de estudo dos conflitos sociais, sem que sejam abordadas as suas diferentes dimensões de forma interdisciplinar. Isto contribuiria para uma análise reduzida que freqüentemente subsidia processos pouco eficientes de tratamento, esvazia a discussão e leva a consensos pouco efetivos que são, por isso mesmo, temporários, ao invés de compreender seus elementos condicionantes e seu potencial de orientação para mudança nas relações sociais, como bem afirma Duarte *et al* (2005, p.12, 14), concordando com Barbanti Jr (2001):

“[...] são necessárias novas lentes conceituais e novos instrumentos metodológicos que permitam avançar no conhecimento e na busca de soluções para os graves e complexos problemas da contemporaneidade. Nessa direção, o imperativo da interdisciplinaridade coloca-se de forma irrefutável. Temos salientado a importância de alguns elementos que nos remetem a uma atuação interdisciplinar: a complexidade das problemáticas; a processualidade e a intergeracionalidade epistemológica; a pluralidade e as diferenças existentes entre os diversos campos de atuação e a necessária construção de uma contextualidade dialógica. Entendemos que a contextualidade dialógica é processualmente construída como um espaço de diálogo e de conflitos paradigmáticos entre saberes, conhecimentos e práticas, um espaço que reconhece as complexidades e diversidades, e no qual se estabelecem consensos e pactos possíveis e temporários. Nesse processo de construção a emergência de pontos de radiação potencializa uma visão mais ampliada e integrada dos temas/problemas geradores, e, em consequência, a articulação e interação entre atores na busca de estratégias para soluções compartilhadas das problemáticas

consideradas como prioritárias e fundamentais. Além de uma determinada visão de mundo e de ciência, o que está em jogo neste processo de construção é a definição do que sejam os problemas fundamentais de nosso tempo, bem como das principais estratégias para resolvê-los. As opções são muitas e nem todos os caminhos levam à sustentabilidade.”

Caser (1999), por exemplo, defende o conflito em torno de questões ambientais como sendo complexos, envolvendo múltiplos atores e esferas de decisão que influem sobre dimensões temporais e espaciais ainda pouco controláveis, sendo marcados principalmente por posições dos atores e seus respectivos interesses; e utiliza-se do “*circulo de conflito*” de Moore e Wildaus (1997) para dividir as causas de um conflito em 5 campos principais (CASER, 1999, p.342, 343):

- a) relações pessoais – que se referem às questões subjetivas envolvidas nas relações intra e inter-pessoais, 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
- 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.

De fato, Carius (2003) argumenta que os conflitos violentos que envolvem essas questões estão, antes de tudo, associados a problemas socioeconômicos anteriores em uma relação de causa e efeito. Estes conflitos, que o autor nomeia de “conflitos induzidos por questões ambientais” (CARIUS, 2003, p.181), geralmente ocorrem onde existe um histórico de crise associada às desigualdades do processo de desenvolvimento. Embora as causas

ambientais impliquem na emergência do conflito ou intensifiquem-no, há relação entre múltiplos fatores definidos entre os problemas econômicos e sociais, e as relações entre homem e ambiente que tornam sua análise complexa.

A questão ambiental suscita uma série de conflitos sociais que não podem ser entendidos sem o acompanhamento do seu processo histórico e do processo de formação da identidade dos atores durante o próprio processo de conflito. Pignatti (2005), em estudo sobre uma região do Brasil, observou que os embates sobre meio ambiente travados entre governo e organizações da sociedade civil chegaram a acordos temporários e nem sempre a um consenso, enquanto 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.

A participação 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.

Essa forma de dirimir conflitos não permite o amadurecimento de idéias e posições dos atores sociais, o entendimento do processo decisório e a compreensão mútua dos interesses e valores dos atores sociais que constituem suas posições. O receio de não atingir soluções satisfatórias que estejam de acordo com os interesses dos gestores do processo decisório e até da repercussão pública negativa da desaprovação das políticas governamentais pelos atores sociais, leva a uma tutela do processo participativo, e do esvaziamento dos conflitos que, sob diferentes formas de controle, empobrecem a reflexão crítica dos atores sociais.

A 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

Com o objetivo de avançar no conhecimento sobre a participação social na gestão das águas, foram avaliados os espaços e processos de participação nas políticas públicas de águas no Brasil, tendo como espaço de contribuição à análise: (i) as experiências desenvolvidas pela França – principalmente no que se refere à evolução do quadro de participação no sistema francês de gestão; e (ii) o estudo de caso realizado em Portugal, especificamente sobre a oferta estatal de participação em espaços consultivos de apoio à tomada de decisão que afetam as suas bacias hidrográficas.

O espaço da participação 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. Assim, a sua identidade evolui frente às oportunidades e constrangimentos políticos que surgem no espaço das relações sociais. As alianças que tece, 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.

Assim, os estudos de caso foram desenvolvidos sob a ótica da constituição dos atores sociais durante o processo de conflito, segundo a concepção de Touraine (1996), bem como sob elementos de análise do processo contencioso, como o contexto histórico e de evolução da atuação dos atores sociais, as oportunidades e constrangimentos dados pelos espaços de participação ofertados pelo Estado, suas estratégias de ação, formas de organização e mobilização de recursos, segundo a concepção de Tarrow (1998) e MacAdam, Tarrow e Tilly (2001).

A pesquisa empírica foi desenvolvida com base nesses elementos de análise a partir do referencial conceitual desses autores, embora não se trate aqui do estudo de um movimento social, e sim a participação de um ator social específico – as ONG's ambientalistas - em espaços de tomada de decisão estruturados segundo a oferta estatal. Esses elementos de análise foram utilizados para fundamentar as entrevistas e os questionários estruturados, 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 da gestão das águas; e mudanças implementadas pelas políticas públicas de água.

Com este referencial metodológico, buscou-se compreender melhor as condições em que se dá a participação da sociedade civil organizada na gestão das águas por meio da oferta pública estatal de espaços para a tomada de decisão. A pesquisa enfoca sobre os comitês de bacia como espaços de participação da sociedade civil organizada, previstos pela Lei 9.433 de 1997. Na lei, a priori, a participação pressupõe que os representantes da sociedade devem ter a habilidade de problematizar questões para orientar as políticas públicas, devem ser capazes de defender os interesses do seu segmento na elaboração, e de acompanhar o processo de implementação e o devido controle social. A Figura 5 representa uma perspectiva crítica do processo de participação adotado em políticas públicas, onde o envolvimento social é limitado e apresenta um repasse de custos dos órgãos públicos à sociedade, restringindo a participação a uma categoria funcional do processo de tomada de decisão.

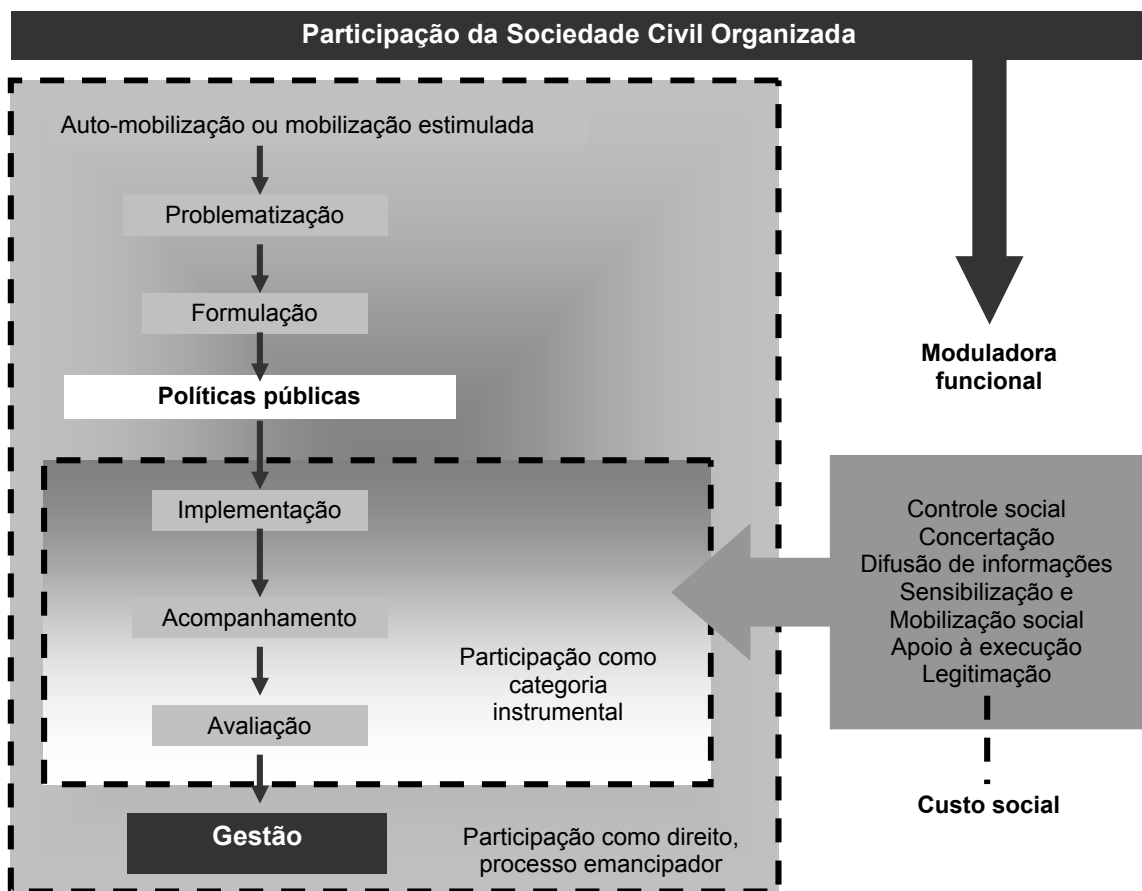


Figura 5. A participação como moduladora funcional da implementação de políticas públicas de gestão das águas. Fonte: pesquisa do autor.



O campo compreendido como sociedade civil organizada é de difícil definição, sendo adotado neste trabalho o recorte das organizações não governamentais ambientalistas como objeto de análise. Esse recorte 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. As ONG's ambientalistas, formalmente reconhecidas nos três sistemas estudados – Brasil, Portugal e França, 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.

A participação aqui defendida é associada à idéia democrática de Alain Touraine, sendo privilegiada sua concepção do sujeito no estudo das ONG's ambientalistas, integrada a outros três conceitos: a sua concepção sobre a participação; a sua concepção de sociedade civil; e das relações de conflito, cooperação e negociação ao que os atores sociais estão submetidos (Figura 6).



Figura 6. 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 de ONG's ambientalistas na implementação de políticas públicas de gestão das águas, observando-se tanto as condições de oferta estatal como a evolução de identidade destes atores sociais na gestão de águas no Brasil e Portugal, e ainda a experiência francesa de gestão, precursora do modelo participativo.

Como a pesquisa envolveu a realidade da participação em três países diferentes, foi realizada uma abordagem dos eixos comuns aos três 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 França 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 modelo ao processo de implementação do setor no Brasil. As 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 dos demais países.

No caso de Portugal, tornou-se interessante avaliar o processo de constituição dos atores frente aos espaços de participação ofertados pelo Estado de forma bastante restrita, em contraposição ao Brasil que procura descentralizar e tornar deliberativas as decisões construídas com o envolvimento da sociedade. Mesmo como pano de fundo, o estudo de caso em Portugal permitiu a análise em torno de eixos comuns aos dois países. Entretanto, o objetivo foi estabelecer uma avaliação sobre os espaços e processos de participação contidos em políticas públicas de águas nos três países, dadas as devidas especificidades.

Para tanto, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o estado da arte e os principais conceitos utilizados neste trabalho. Com o objetivo de orientar o seu desenvolvimento, apresenta-se no marco teórico o que se define como a participação da sociedade civil organizada, em especial as ONG's ambientalistas em espaços institucionais onde as relações emergem em meio a interesses e valores diferenciados, muitas vezes

conflitantes. Esta pesquisa foi aprofundada no contexto de cada país estudado, por meio de pesquisa bibliográfica, documentos técnicos e institucionais.

Uma avaliação prévia das experiências mais significativas de análise em cada país também foi realizada no sentido de identificar os estudos de caso mais promissores e adequados para a realização da pesquisa. Nesta etapa foram considerados: o quadro de evolução institucional das políticas de águas, a disponibilidade de informação, o histórico de participação e a existência de algum diferencial marcante, como, por exemplo, uma situação de conflito entre os atores sociais ou uma experiência avançada no contexto da participação.

Em seguida, foram realizadas entrevistas com pesquisadores e atores do sistema de gestão das águas em cada país, buscando identificar os atores relevantes da sociedade civil organizada, bem como os conflitos em que estiveram envolvidos ao longo de sua participação em espaços institucionais das políticas de recursos hídricos. Uma vez identificados, foram analisados os contextos históricos e sociopolíticos do processo de participação das ONG's ambientalistas na implementação de políticas públicas de gestão das águas.

Com as referências dadas pelo modelo de análise do processo contencioso, segundo Tarrow (1998) e McAdam, Tarrow e Tilly (2001), foram também analisados o contexto histórico e de evolução da atuação dos atores sociais, as oportunidades e constrangimentos dados pelos espaços de participação, suas estratégias de ação, formas de organização e mobilização de recursos, balizando a elaboração de questionários semi-estruturados e entrevistas abertas.

Por meio de entrevistas e acompanhamento de espaços públicos de participação previstos em lei, na medida do possível, foram identificados e posteriormente avaliados os conflitos, desafios e limitantes relacionados aos instrumentos de participação.

Este tripé – pesquisa documental e bibliográfica, entrevistas gerais e específicas e o acompanhamento de espaços participativos – permitiram construir um quadro no âmbito da participação social, das oportunidades e constrangimentos políticos bem como da evolução da identidade dos atores sociais na gestão das águas nos três estudos de caso (Figura 7). Estas etapas foram desenvolvidas na França, junto ao Comitê da Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea; em Portugal, junto ao Conselho de Bacia do Rio Guadiana e as estruturas associadas ao longo do conflito pela implementação da Barragem do Alqueva; e, por fim, no

Brasil, junto ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, o primeiro a estar devidamente institucionalizado como dispõe a Lei nº 9.433 de 1997.

No caso da pesquisa empírica, especificamente as entrevistas, elas dividiram-se em entrevistas abertas com atores dos sistemas de gestão e pesquisadores sobre o tema, e entrevistas semi-estruturadas com atores específicos – representantes da sociedade civil nos espaços de gestão. Embora não se trate de um estudo comparativo, foi desenvolvida uma referência geral para situar eixos de análise semelhantes entre o Brasil, França e Portugal em termos da participação de atores da sociedade civil. O questionário utilizado (Anexo 1), aplicado principalmente para a experiência brasileira, foi modificado de acordo com as informações e entrevistas realizadas no estudo de caso da França, sofrendo nova reestruturação à luz das entrevistas em Portugal.

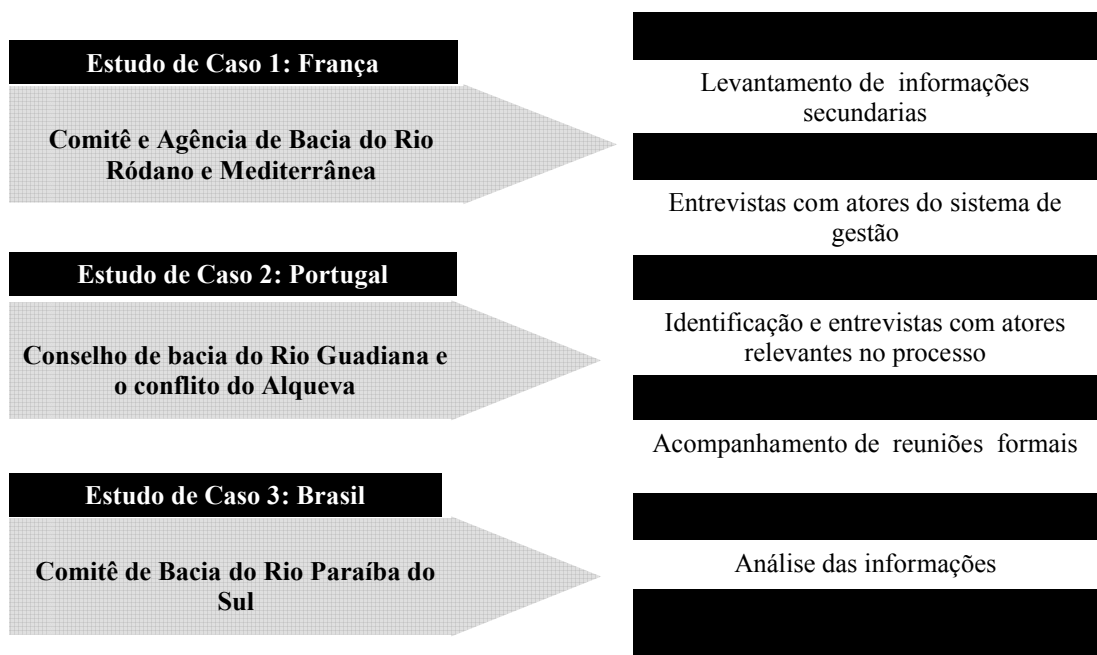


Figura 7. Etapas de pesquisa e estudos de caso. Fonte: pesquisa do autor.

A lista de entidades entrevistadas encontra-se no Anexo 2. 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 França e em Portugal, o que contribuiu para a observação da experiência brasileira, devido à convergência entre as informações levantadas nos três países e à formatação final do estudo de caso no Brasil.

## 2.1 METODOLOGIA EMPREGADA NO ESTUDO DE CASO NA FRANÇA

Com apoio do Projeto Alfa<sup>16</sup> e da Universidade de Montpellier I, a pesquisa na França foi desenvolvida no período de 20 de maio a 12 de setembro de 2005, junto ao Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea e sua respectiva Agência de Águas, localizadas ao sul do país. O estudo de caso privilegiou o Comitê desta bacia devido ao processo de estímulo à participação que a sua Agência de Águas vem desenvolvendo por meio das instâncias consultivas regionais e deliberativas locais, configurando-se em uma experiência sensível ao envolvimento social na gestão pública, o que permitiu esboçar um desenho das limitações da sociedade civil organizada em participar efetivamente dos processos de gestão.

A pesquisa documental foi realizada a partir das orientações do Centro de Estudos Políticos da Europa Latina – CEPTEL da Universidade de Montpellier I, que além de possuir biblioteca própria, está conectado aos centros de documentação das principais universidades francesas, onde foi possível encaminhar requerimentos de trabalhos acadêmicos de outras regiões da França.

A partir dos contatos feitos com as instituições de gestão das águas e seus atores, diferentes materiais de consulta institucionais, acadêmicos e informativos foram disponibilizados, facilitando o entendimento da política de águas francesa, seus precedentes históricos e a dinâmica de seus instrumentos e instituições.

Com base nas entrevistas realizadas nos escritórios regionais da Agência de Águas da Bacia do Rio Ródano, Mediterrânea e Ilha de Córsega (RMC), foram identificados os atores que representam a sociedade civil organizada no Comitê de Bacia e nas Comissões Regionais, sendo então realizados contatos com os mesmos no intuito de realizar as entrevistas abertas.

---

<sup>16</sup> Projeto de Formação De Recursos Humanos e Capacitação Institucional para Análise e Monitoramento da Dinâmica de Construção Regional nas Frentes Pioneiras da Amazônia.

Foram também realizadas entrevistas abertas com dirigentes e técnicos dos escritórios regionais da Agência RMC, que tem atuação direta no processo de concertação entre os atores da gestão das águas, bem como com o intuito de levantar informações complementares necessárias ao entendimento da dinâmica das instituições e instrumentos da política de águas francesa.

Ainda foram realizadas entrevistas com pesquisadores do CEPEL e um debate com pesquisadores do Centro de Ciência Política Comparativa, do Instituto de Estudos Políticos de Aix en Provence, pertencentes à Universidade Paul Cézanne Aix-Marseille III.

Na política de águas francesa, o processo decisório é conduzido nas reuniões do Comitê de Bacia e apoiado pelas reuniões das Comissões Geográficas. Em escala local este processo ocorre durante a elaboração do SAGE pelas Comissões Locais de Água e pelas reuniões de concertação dos Contratos de Sub-Bacia, devidamente explicados no estudo de caso deste país. Entretanto, essas reuniões não são abertas a participação pública, e não houve durante o período de permanência junto às instituições francesas nenhuma reunião que pudesse ser acompanhada.

O acompanhamento de espaços de decisão foi realizado então junto ao processo de consulta pública nacional realizado pelas Agências de Águas para implementação da Diretiva Quadro da Água, com reuniões conduzidas por atores envolvidos com as Comissões Geográficas e pela própria Agência de Água RMC. O Ministério da Ecologia e do Desenvolvimento Sustentável, por meio das Agências de Água, guardada sua autonomia, promoveu em 2005 uma campanha nacional pela defesa da água e meios aquáticos, junto a uma ampla consulta pública – “Respeitemos a Água”, que na bacia do Rio Ródano e Mar Mediterrâneo foi denominada “Todos pela água”, com uma metodologia diferenciada em relação às demais agências para o processo de participação social, onde os atores sociais engajam-se de diferentes formas: do processo de animação, subsidiado pela Agência, até a realização de reuniões formais preparatórias por segmento anteriores à agenda de consulta pública.

O processo de concertação das Comissões Geográficas foi analisado por meio de entrevistas e com auxílio das atas de reuniões recentes da Comissão Geográfica de *Ardèche Gard* e da Comissão Geográfica *Côtiens Ouest*. Foram ainda obtidas informações sobre o

processo de intervenção do escritório regional da Agência de Águas RMC de *Marseille* nas Comissões Geográficas do *Litoral Provence Côte d'Azur e Durance*.

Para identificar atores importantes no processo de gestão das águas na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, bem como aprofundar a compreensão da dinâmica das instituições e dos instrumentos da política de águas francesas nos seus diferentes espaços administrativos, foram realizadas entrevistas com diretores e técnicos da Agência de Águas RMC, em seus escritórios de *Montpellier* e *Marseille*. Nos dois escritórios foram priorizadas as Coordenações de Planificação, que mantém relação com os espaços de gestão participativa – como as Comissões Geográficas.

Tanto no escritório de *Marseille* como no de *Montpellier* foram entrevistados os Coordenadores de Planificação, bem como técnicos pertencentes ao quadro da Agência recomendados pelos coordenadores; e ainda houve um pequeno espaço de troca de informações com a equipe do escritório de *Marseille*.

No escritório regional de *Montpellier* foram obtidas informações principalmente no que concerne aos espaços locais de gestão e concertação: Comissões Geográficas, Comissões Locais de Água e Comitês de Sub-bacia, que possuem objetivos semelhantes, mas atribuições diferenciadas dentro do sistema francês de gestão de águas.

No escritório regional de *Marseille* foram obtidas informações sobre a reforma das Agências de Água, que deixam um *status* restrito ao apoio técnico e financeiro de ações na bacia para assumir um papel de estímulo e apoio ao processo de gestão participativa em escala local.

As entrevistas junto a pesquisadores do Centro de Estudos Políticos da Europa Latina – CEPEL, foram voltadas para o levantamento de centros de pesquisa específicos no tema “gestão das águas e participação social” e de informações e trabalhos acadêmicos voltados para o setor.

Posteriormente, foram identificados a partir das entrevistas gerais, os atores sociais relevantes à pesquisa, representantes da sociedade civil em espaços públicos participativos ligados às políticas de recursos hídricos: associações de proteção da natureza de atuação relevante na gestão das águas na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, de caráter regional e local. Junto a estas associações, envolvidas com o Comitê, com as Comissões Geográficas,

e/ou com as Comissões Locais de Água, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas para apoiar a compreensão do seu funcionamento e relação com os espaços de gestão, representando uma fonte alternativa às informações obtidas junto aos órgãos oficiais de gestão.

## 2.2 METODOLOGIA EMPREGADA NO ESTUDO DE CASO EM PORTUGAL

A pesquisa em Portugal foi possibilitada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio do Processo BEX n° 1043/05-6, e por meio da Rede Luso-Brasileira de Estudos Ambientais, no período de 1° de outubro de 2005 a 30 de maio de 2006. O estudo de caso foi realizado na Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana, tendo como evento específico de observação, o processo de implantação da Barragem do Alqueva – o maior reservatório de água artificial da Europa. A pesquisa foi desenvolvida sob a orientação do Departamento de Ciências da Engenharia e do Ambiente, da Faculdade Técnica de Ciência e Tecnologia - Universidade Nova de Lisboa.

O estudo de caso centralizou-se sobre os espaços de participação previstos em lei que surgem em um processo iniciado desde 1995, com a negociação e participação de organizações da sociedade civil em torno do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, e seus impactos e comprometimentos sobre a utilização sustentável dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana. A experiência foi escolhida devido à riqueza de informações e sua mobilização em nível nacional, e o forte envolvimento desde as instâncias internacionais e nacionais até as locais. Também foi considerada a multiplicidade de espaços associados ao conflito e à gestão da bacia do Rio Guadiana e o grande número de documentos técnicos e institucionais que permitiram uma adequada análise do processo histórico de construção do conflito em torno da Barragem do Alqueva.

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a temática da participação social em políticas públicas em Portugal, sobre a bacia hidrográfica do Guadiana e sobre o conflito do Alqueva. Também foi realizada pesquisa documental nos órgãos governamentais e nos organismos relacionados com a gestão da água e com o conflito do Alqueva, analisando não só as legislações referentes ao setor como as estratégias, mecanismos e instrumentos de participação da sociedade civil organizada. A pesquisa contou com a seguinte disponibilidade de informações:



- Biblioteca da Universidade de Évora, universidade esta com grande atuação na região de influência da barragem do Alqueva, na Bacia Hidrográfica do Guadiana, e com um grande acervo de teses e publicações sobre o tema, além de uma ampla bibliografia que contribuiu para o referencial teórico da tese. A Universidade de Évora faz parte ainda da Rede Luso-Brasileira de Estudos Ambientais;
- Biblioteca do Instituto da Água, onde foram levantados os principais documentos oficiais sobre a área do estudo, informações técnicas sobre a gestão das águas no país e, ainda, as atas e documentos correlatos das reuniões do Conselho de Bacia do Guadiana, ligado diretamente a esse órgão;
- Documentos e relatórios disponibilizados pela Euronatura, responsável pela execução em Portugal, do Projeto Iberaqua.
- Acervo da Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-Estrutura do Alqueva (CAAIA), responsável pela reunião de *stakeholders* definidos por lei para o debate e controle social das atividades de implementação da barragem do Alqueva e das demais infra-estruturas a serem ainda implementadas, e das medidas mitigadoras de seus impactos ambientais e o uso sustentável dos recursos naturais;
- Documentos disponibilizados via internet pelos principais órgãos de Governo relacionados com a área de estudo, inclusive relativos às medidas de controle ambiental, produzidos pela Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva (EDIA) após entrevista com técnicos institucionais;
- Acervo da Liga para a Protecção da Natureza (LPN), uma ONG criada na década de 50 que manteve sempre em seus quadros, desde sua criação, pesquisadores e acadêmicos envolvidos com a causa ambiental e com o controle social das ações governamentais, mantendo uma ampla documentação no que se refere aos espaços públicos de gestão das águas. A LPN integrou o Conselho de Bacia do Rio Guadiana e faz parte do Conselho Nacional da Água, disponibilizando todos os documentos referentes a estes organismos governamentais;
- Documentos disponibilizados via internet pelas Organizações Não Governamentais do Ambiente (ONGA's) que estiveram envolvidas com o controle social da instalação do empreendimento do Alqueva, sendo cedidos alguns documentos internos solicitados durante o estágio de Doutorando;

- Visitas técnicas às instalações da Barragem do Alqueva e ao entorno do reservatório, o que permitiu a avaliação *in loco* das condições atuais do empreendimento;
- Visita técnica à área de influência do empreendimento, avaliando as condições ambientais do território, desenvolvimento de infra-estruturas turísticas e condições da agricultura regional face à instalação das estruturas de irrigação, realizando-se inclusive entrevistas com produtores locais e técnicos do setor que estão sendo beneficiados com as infra-estruturas hidráulicas instaladas com o projeto do Alqueva.
- Documentos disponibilizados via internet pelo Governo da Espanha sobre a gestão de bacias compartilhadas com Portugal, como é o caso da Bacia do Rio Guadiana, bem como dos acordos internacionais sobre a gestão destas bacias.

Em seguida, foram realizadas entrevistas com pesquisadores e atores da gestão das águas, para identificação das instituições da sociedade civil que tem atuação distinta junto à implantação da Barragem do Alqueva. Também foram realizadas entrevistas com pesquisadores da Universidade de Évora, situada na Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana, no intuito de apoiar o desenho da pesquisa empírica a ser realizada com os atores que participam do processo de gestão das águas desta bacia.

Assim, depois de identificados os espaços de decisão – que não superavam um caráter consultivo, como a pesquisa demonstrou – foram consultadas todas as atas e documentos referentes aos dois principais espaços consultivos de gestão das águas na Bacia do Rio Guadiana – o Conselho de Bacia do Rio Guadiana e a Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-Estrutura do Alqueva. As informações contidas nestas atas receberam um tratamento de sistematização sobre a participação das ONGA's e suas principais contribuições, atuação e compromisso com a construção da política de águas, e sobre as principais limitações e desafios ao seu envolvimento com a gestão das águas.

Seguiu-se, então, a pesquisa empírica com a realização de entrevistas abertas e estruturadas junto a representantes de ONGA's que participaram dos espaços consultivos da Bacia Hidrográfica do Guadiana, identificados por meio da pesquisa documental e das entrevistas preliminares.

A pesquisa empírica foi desenvolvida junto a representantes de ONGA's presentes em instâncias regionais e locais de decisão, com 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 na internet.

As entrevistas foram realizadas em duas etapas: a primeira, aberta, com a reconstrução histórica sobre o conflito em torno da implementação da barragem do Alqueva, e a segunda com a utilização de questionário estruturado, junto a representantes de 5 ONGA's – 3 de amplitude nacional e 2 que atuam na esfera regional e local – apontadas pelas entrevistas preliminares como as principais atuantes nas políticas de águas portuguesas e/ou diretamente envolvidas com o conflito do Alqueva, sobre a sua relação com os espaços consultivos de gestão da bacia do Rio Guadiana.

Como os espaços de participação da sociedade na gestão das águas não se encontravam em atividade durante o período do estágio de doutoramento, foram acompanhadas as reuniões públicas referentes ao processo de implementação da Diretiva Quadro da Água e ao Plano de Ordenamento da Albufeira do Alqueva (instrumento de ordenamento do uso e ocupação do solo no entorno do reservatório da barragem do Alqueva).

Assim, foram acompanhadas as reuniões promovidas pelo Instituto da Água – órgão ligado ao Ministério do Ambiente, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Regional em nível nacional e em três localidades da área de influência da barragem do Alqueva no período de novembro de 2005 a maio de 2006. Os resultados das reuniões, objeto de entrevista com os atores participantes, foram também comparados com as informações apresentadas pelo governo português para o público em geral, como resultado das consultas públicas.

Foram ainda realizadas entrevistas com técnicos do Instituto da Água, responsável pela gestão das águas em Portugal e pelos instrumentos de planejamento ambiental e ordenamento territorial nas bacias hidrográficas, bem como pela condução dos processos de participação e consulta pública, e espaços decisórios e consultivos.

Foram visitadas experiências de gestão tanto de ONG's, como do próprio governo, a saber o Centro de Interpretação Ambiental e de gestão sustentável das áreas de agrossilvicultura tradicional - o Parque de Noudar/ Herdade da Coitadinha, adquirido pelo Governo português por meio da Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva (EDIA) como medida mitigadora dos impactos da Barragem do Alqueva; e ao Centro de Interpretação da Paisagem e Projeto Demonstrativo do Monte do Vento mantidos pela ONG

de desenvolvimento ADPM e Câmara Municipal do Conselho de Mértola, situados na Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana. Entretanto estas experiências foram utilizadas apenas para caracterizar a atuação das ONG's ambientalistas, não se configurando como grande contribuição para o objetivo central da tese: avaliar a participação social no âmbito das políticas públicas de gestão das águas.

Além da caracterização dos espaços de participação previstos nas políticas públicas de águas, do conflito histórico em torno da implementação da barragem do Alqueva, 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 ONGA's. Esta caracterização torna-se fundamental para apoiar o processo de avaliação da participação das políticas públicas em gestão das águas.

As informações levantadas foram revisadas à luz dos trabalhos de campo, tendo sido enriquecidas e balizadas não só pelas entrevistas realizadas, bem como pelo acompanhamento das reuniões públicas em que os atores envolvidos são praticamente os mesmos participantes do processo de discussão pública e implantação da barragem do Alqueva. De fato Portugal é um país de pequenas dimensões, com uma população de aproximadamente 10 milhões de habitantes, e as ONGA's atuantes nos espaços destinados à participação da sociedade, apresentam-se em um número reduzido.

Pode ser diagnosticado desde a década de 50 que as organizações não governamentais que lidam de maneira sólida com a questão ambiental em âmbito nacional são, desde então, as mesmas, revezando-se na atuação em políticas públicas, e organizadas segundo uma entidade confederada do setor. Assim, tornou-se fácil acompanhar o desenvolvimento histórico dos problemas ambientais e sua relação com estas organizações, apoiando o processo de análise da eficácia e efetividade dos instrumentos de participação nas políticas públicas de gestão das águas.

Foi possível, ainda, abordar o processo de implantação de Alqueva 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 suas futuras infra-estruturas. Assim, analisou-se o período histórico e as

relações de poder que antecedem a implementação da barragem do Alqueva e como estas se refletiram e se relacionaram com os espaços de participação pública na gestão das águas portuguesas, auxiliando a compreensão de sua potencialidade dentro de uma visão integrada de seus constrangimentos, impactos e incertezas no campo socioambiental.

### 2.3 METODOLOGIA EMPREGADA NO ESTUDO DE CASO NO BRASIL

O estudo de caso no Brasil tratou-se da avaliação da participação das ONG's ambientalistas no Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP), que abrange parte dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, estruturado sob as diretrizes da nova lei de recursos hídricos a partir de 1996, mas com um histórico de formação desde o final da década de 1970. O CEIVAP foi escolhido em função de sua maior institucionalização nos termos da Política Nacional de Recursos Hídricos, quando comparado com os demais comitês existentes em âmbito nacional.

A delimitação da pesquisa no caso do Brasil inicia-se no marco teórico e conceitual onde são analisados o quadro legal da participação na gestão das águas no país e sua transformação a partir da Lei nº 9.433 de 1977, bem como é feita uma revisão sobre a avaliação das experiências de participação em políticas públicas de gestão das águas. Este quadro será aprofundado no caso específico do CEIVAP.

O CEIVAP é um organismo federal, no qual alguns atores sociais estão envolvidos tanto em instâncias superiores, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, como nos sub-comitês estaduais e consórcios municipais devidamente reconhecidos. Assim, a análise envolveu também um acompanhamento da atuação dos representantes da sociedade civil organizada no CNRH entre março de 2004 e abril de 2005. O período de pesquisa junto ao CEIVAP e seus atores sociais seguiu-se de junho a outubro de 2006.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica envolvendo a produção acadêmica sobre a Bacia do Rio Paraíba do Sul 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 CEIVAP. Em seguida foram realizadas algumas entrevistas com pesquisadores e técnicos envolvidos com os trabalhos mais

relevantes para a pesquisa, no sentido de clarificar algumas idéias 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 ONG's ambientalistas do CEIVAP, seção Rio de Janeiro<sup>17</sup>, por meio de questionários estruturados 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.

Foi realizada uma visita ao centro de documentação do CEIVAP, na sede de sua agência de bacia – a AGEVAP, 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 1996 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.

As informações obtidas foram sistematizadas e avaliadas em função do existente quadro bibliográfico sobre o CEIVAP, 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.

No caso da pesquisa brasileira, não foi realizado o estudo com base em um evento específico devido ao não reconhecimento, pelos entrevistados, de um conflito mais aprofundado que envolvesse a participação das ONG's ambientalistas, o que leva às devidas interpretações realizadas no capítulo sobre o CEIVAP.

---

<sup>17</sup> A seção Rio de Janeiro do comitê congrega maior número de entidades ambientalistas em relação às seções São Paulo e Minas Gerais.

No capítulo seguinte, busca-se apresentar o sistema de gestão dos recursos hídricos no Brasil e as limitações enfrentadas pelo modelo de participação em espaços criados por oferta estatal – os Comitês de Bacia, segundo o referencial de literatura sobre o tema.

## CAPÍTULO III – PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

### 3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E AS ONG'S AMBIENTALISTAS

A atual cena política brasileira é marcada por uma torrente de ações, políticas e programas que envolvem a participação da sociedade em diferentes níveis e formatos. Essa 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. Este longo período antidemocrático tem marcas profundas sobre a organização da sociedade brasileira. Mesmo com a abertura democrática, a cultura política brasileira ainda permanece arraigada a um processo de dominação das elites que estrategicamente tiram proveito dos processos participativos que visam à democratização das instituições (SAYAGO, 2000).

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 ocorrido ao longo da história política brasileira deixou como herança valores condicionantes da relação Estado-sociedade, como destaca Gohn (2001, p.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.”

Segundo a caracterização de Gohn (2001) e Carvalho (1998), na qual a segunda autora destaca 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:

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 pré-definidos. 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 a 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.

Essa transição na história recente do Brasil de uma participação por demanda dos atores sociais para uma participação por oferta estatal, institucionalizada em políticas públicas e programas governamentais, como atesta Carvalho (1998), tem consequências que estão associadas a diferentes fatores. Estes vão desde a cultura política construída com base nos períodos históricos autoritários; os limites impostos por grupos de poder, pela burocracia e a tecnocracia; tentativas de reforma do Estado que mais se referem à desconcentração do que propriamente à descentralização; a emergência dos conflitos de interesses entre os diferentes atores sociais que abandonam a coalizão frente ao antigo adversário comum nos anos 80; multiplicação dos espaços de participação na gestão pública local gerando uma oferta maior que a demanda e, por outro lado, disputa pela representação nos espaços formais deliberativos.

A autora ressalta, ainda, que a participação na cena contemporânea brasileira não pode ser entendida sem a compreensão do processo de descentralização sob o contexto neoliberal, onde as responsabilidades são transferidas às instâncias locais, ao mercado e à sociedade numa perspectiva de economia de recursos e não só de controle social, o que vem sendo preconizado pelas agências multilaterais para o controle da malversação de recursos. Esta concepção de reforma sob a égide neoliberal, segundo Carvalho (1998), conduz a uma tradução de políticas sociais em políticas compensatórias aos excluídos de serviços privados e reduz a participação à luta pela inclusão no mercado, o que a autora chama de “conceito neoliberal de cidadania”, no qual o cidadão é mais um consumidor do que um sujeito de sua história.

Atualmente são reconhecidas diferentes experiências em participação da sociedade com diferentes graus de envolvimento e partilha de poder nos processos decisórios. Carvalho (1998), entre outros autores<sup>18</sup>, aborda o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas de descentralização, as parcerias Estado-Sociedade, e os espaços não institucionalizados de relações com o Estado, como, por exemplo, o Movimento dos Sem Terra (MST), os fóruns e as pastorais conduzidas pela Igreja Católica. Podemos ainda incluir neste mesmo espaço a institucionalização da participação nas audiências públicas de processos de licenciamento ambiental, os Comitês de Bacia Hidrográfica, os instrumentos de conservação da natureza (Planos Diretores e Conselhos Gestores de Unidades de Conservação), Planos Diretores Municipais, Agenda 21; o Movimento dos Atingidos por

---

<sup>18</sup> Ver Dagnino (2002); Saule Jr (2004); Carvalho (1998); Gohn (2001); e ainda Sayago (2000) que aborda a participação em programas governamentais.

Barragens (MAB), e a formação de Redes que agregam indivíduos, movimentos e organizações não governamentais (ONG's).

Neste contexto de transição, os movimentos sociais que predominavam na cena política desde os anos 30, assim como os novos movimentos sociais<sup>19</sup> a partir dos anos 70/80, passam a dividi-la com as Organizações Não Governamentais que, a partir dos anos 1990, ganham destaque pela sua institucionalização e capacidade técnica e política, o que vai ao encontro das exigências dos espaços de negociação promovidos pelo governo (CARVALHO, 1998). Entretanto, a discussão feita mais adiante sobre os limites e desafios desses atores da sociedade civil em especial irá demonstrar uma certa distância entre os desafios colocados pelos instrumentos de participação, previstos nas políticas públicas, e a realidade institucional das ONG's.

Os espaços e mecanismos de participação criados a partir das políticas públicas a partir de fins da década de 1980 apresentam diversos problemas operacionais que estão mais associados ao desenho e à estrutura dos mesmos, e que acabam por condicionar a ação dos diferentes grupos envolvidos; como constata Furriela (2002) ao analisar diferentes espaços e mecanismos de participação, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente e as audiências públicas de processos de licenciamento ambiental.

Diferentes autores fazem referência ao surgimento do termo Organização Não Governamental (ONG's) a partir de documentos das Nações Unidas de 1950. Sua abordagem seria pouco clara e precisa, em termos da ausência de fins lucrativos e à margem da burocracia governamental, e ineficiente perante a pluralidade e heterogeneidade das ONG's atuais.

A forma como tiveram origem, se constituíram e se multiplicaram as Organizações Não Governamentais ocorreu diferentemente em diversos países, o que leva a consideração de variados aspectos na hora de engendrar definições, como bem levanta Furriela (2002). Com base na análise da literatura dessa autora, evidencia-se que em diferentes países as ONG's têm importante papel: na constituição e na democratização das instituições de gestão; na influência e pressão sobre as políticas públicas; na grande penetração no tecido social tendo suas ações em rede; no apoio à implantação e execução de políticas públicas e na fiscalização

---

<sup>19</sup> Carvalho (1998) afirma que na década de 1980 os novos movimentos sociais resistem a cooptação e ao clientelismo de massas característicos do populismo, apresentando novas identidades e formas de organização frente a constituição de novas questões na cena política.

sobre a sua implantação e execução; no alinhamento entre as políticas nacionais e internacionais; na sensibilização e mobilização da sociedade para agir pelas causas que defendem.

Segundo a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, as ONG's se auto definem como:

“[...] entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos” (Estatuto da ABONG, Art. 2º).

Leis (1999) coloca o papel das ONG's em contraposição ao Estado e ao mercado, enquanto Furriela (2002) e Gohn (2005) indicam que, conforme variam as estratégias de alcance de seus objetivos, a recusa tanto ao Estado como ao mercado pode se transformar em alianças para melhorar a performance, diferentemente dos movimentos sociais. Furriela (2002) utiliza-se de diversos autores para situar as ONG's no contexto brasileiro a partir da década de 80, bem como para defini-las como instituições formais que apresentam finalidade específica, sem fins lucrativos e com certa autonomia. Segundo a autora, as ONG's atendem à sociedade sob princípios de solidariedade na sua atuação política, em espaços e funções deficientes do Estado e do mercado e em oposição a estes, tais como influência na formulação e adoção de políticas públicas, fiscalização de programas e projetos governamentais, ou denúncias de arbitrariedades das esferas públicas de governo.

Gohn (2005) afirma que as ONG's no Brasil têm um histórico de apoio aos movimentos sociais que nas décadas de 60/70 lutaram contra a ditadura militar favorecendo a criação de espaços democráticos, embora fosse ainda pouco considerada sua capacidade de atendimento à sociedade nos espaços deixados vagos pelo Estado e pelos interesses do mercado.

De acordo com Bernardo Sorj (2005), analista da sociedade civil na América Latina, se no Brasil tínhamos os sindicatos, associações profissionais, setores da igreja, empresários e imprensa alternativa como protagonistas de uma oposição no período da ditadura militar, atualmente, sob eleições democráticas, incorporam-se as ONG's e seu *papel-influência* junto

ao aparelho do Estado e ao sistema político. Por um lado, segundo o autor, as ONG's<sup>20</sup> têm alta capacidade em inserir conteúdos pertinentes nos debates da sociedade e, por outro, têm sua capacidade de atuar efetivamente nas questões sociais e ambientais condicionada pela burocracia do Estado e pelas agendas políticas. Tais agendas são tanto de cunho nacional, como internacional, oriundas, sobretudo, das agências de cooperação multilateral dos países desenvolvidos que marcam a obtenção e controle dos recursos que subsidiam a atuação das ONG's (SORJ, 2004; 2005).

Para o autor, os organismos internacionais se interessam por exigir maior participação das ONG's frente à ineficiência e à corrupção no Estado e no sistema político e, ao mesmo tempo, impõem uma agenda política que reproduz os interesses internacionais sobre a atuação das ONG's. A influência das fundações, universidades e organismos de cooperação internacionais é associada pelo autor com o conceito de “*colonialismo de bem-estar*” definido por Reinert (2005) e citado por Sorj (2005, p.36) no intuito de evidenciar a seguinte contradição: a ajuda internacional destina-se aos sintomas da pobreza ao mesmo tempo em que apóia a manutenção do modelo econômico excludente que condiciona o processo de desenvolvimento dos países periféricos. Assim, Gohn (2005) salienta que ao serem submetidas à agenda internacional por meio do controle do financiamento de projetos e seus resultados, muitas ONG's perderiam sua capacidade crítica, tendendo a projetos de inclusão social dentro de um modelo de desenvolvimento que mantém o *status quo*.

Sorj (2005) e Gohn (2005) consideram, ainda, que as ONG's – destaque contemporâneo das sociedades civis<sup>21</sup>, evidenciam uma crise de transparência, eficiência, legitimidade e dependência dos doadores externos: as ONG's se legitimam perante a representação autônoma da parcela da sociedade que supõem representar, e utilizam os meios de comunicação como forma de mobilização mais do que suas bases sociais. Neste sentido, os autores as consideram distantes ou heterogêneas e instáveis, uma vez que estão em permanente transformação quanto à sua forma organizacional, ideologia e papel político. Mesmo reconhecendo a importância e pertinência de seu trabalho, Sorj (2004) destaca que as ONG's não podem substituir o Estado na implementação de políticas neoliberais impostas por instituições do Norte – “*sua capacidade de distribuir bens públicos sociais é extremamente*

---

<sup>20</sup> Neste caso, o autor propõe análise sobre as ONG's da América Latina, e não somente do Brasil.

<sup>21</sup> Sorj (2005) considera que a evolução da sociedade civil em diferentes contextos históricos de formação do Estado, das tradições políticas nacionais e os modos como o conflito social é organizado, nos leva a considerar sociedades civis, e não uma *normatização* do conceito, sobretudo quando o autor se debruça sobre a realidade contemporânea da América Latina.

*limitada*”. Além disso, quando as ONG’s substituem a sociedade civil (produtora de demandas) junto ao Estado (gerador de resultados, juntamente com os partidos) sem uma adequada representação de suas reivindicações, há um enfraquecimento da democracia representativa (SORJ, 2005; TOURAINE, 1996). Ferreira (2005) e Gohn (2005) defendem ainda que a participação das ONG’s na substituição de tarefas do Estado funcionaria como uma forma de tratamento ou até mesmo desconsideração dos conflitos e dos processos sociais, evitando a reivindicação de mudanças nas políticas sociais.

Em um contexto neoliberal onde surge a participação como oferta (CARVALHO, 1998), as ONG’s disputam entre si e enfrentam o Governo e segmentos produtivos para influir adequadamente nos espaços decisórios em que se colocam como representantes da sociedade civil organizada.

Nesse processo de participação social nas decisões públicas em que se deixou gradativamente de considerar o senso comum – a simples opinião da sociedade – requer das ONG’s uma especialização e investimento em estudos e capacitação técnica e política que permitam um posicionamento coerente. Tem-se como exemplo, a necessidade de impor equiparação técnica e alternativas de análise bem fundamentadas aos estudos de empreendedores no campo da gestão ambiental<sup>22</sup>. Entretanto, Gohn (2005) indica que esta especialização não é a causa da fragmentação da sociedade civil organizada, que se articula em redes para dar conta de temas e objetivos mais abrangentes e complexos. A autora destaca o fato de que, no intuito de ocupar espaços de tomada de decisão referentes a políticas públicas fragmentadas, a sociedade civil perde a visão do todo e seu potencial crítico e questionador acerca do modelo vigente.

Sorj (2005) afirma que no caso brasileiro, as ONG’s têm demonstrado criatividade ao mobilizarem recursos e investirem em pesquisa aplicada voltada para políticas sociais, mas critica o seu localismo e experimentação, considerando que a sua atuação inovadora só pode ser eficiente se for traduzida em políticas públicas e não somente projetos demonstrativos. Isso certamente não cabe somente às ONG’s decidir e empreender. Sobre essa questão, Veiga *et al* (2005) demonstraram que experiências interessantes das ONG’s no campo do desenvolvimento sustentável não encontram financiamento nem apoio governamental em nível nacional, e, muito menos são reconhecidas como modelo para políticas públicas.

---

<sup>22</sup> A avaliação de impacto ambiental exige contra-estudos que são realizados pelos grupos de oposição – entre eles as ONG’s – à empreendimentos que contribuem com a degradação do meio ambiente.

As ONG's no Brasil, de acordo com algumas referências de origem, surgiram em meio ao regime autoritário como forma local de resistência democrática, mas o termo ONG, segundo Ferreira (2005), se popularizou somente a partir de 1992. Entretanto, de acordo com a legislação vigente, as ONG's situam-se entre as associações e fundações sem fins lucrativos<sup>23</sup>, o que para o autor é uma conceituação muito pobre.

De fato, as ONG's estão presentes muito antes de sua eclosão na cena política da década de 1980. De caráter confessional, foram apoiadas pela Igreja Católica e financiadas pelo Estado até 1890, e a partir de 1930 começam a ter intervenções em campos mais variados, sem vínculo obrigatório com a religião (FERREIRA, 2004; DIAS, 2004). Scherer-Warren (1994) aponta o período compreendido entre 1960-80 como uma “*fase mais silenciosa*” de assistência aos processos de desenvolvimento comunitário.

Mais recentemente, a partir dos anos 90, as ONG's têm-se destacado na cena política de forma mais combativa. Essa transformação imprime uma necessidade de regulamentação que tanto é desejada pelo próprio segmento que quer se ver separado das instituições de atuação e origem duvidosa, como pelos que exercem o poder em dois níveis distintos: um que deseja o acompanhamento da ética no emprego de recursos e atuação das ONG's, e outro que aspira manter sob controle o poder que as ONG's conquistaram ao longo do tempo.

Se elas eram vistas de uma forma romântica na sociedade (FERREIRA, 2005; SORJ, 2005), como defensoras do bem, da justiça e solidariedade contra o Estado autoritário e o mercado excludente, hoje elas precisam atuar junto às contradições da sociedade contemporânea e seus jogos de poder entre grupos hegemônicos, e como resultado apresentam uma heterogeneidade onde:

“algumas [...] mantém a interlocução entre o governo e o povo, funcionando como grupo de pressão, outras atuam em programas onde o Estado deveria atuar; outras foram formadas por uma só pessoa, minúsculas, que defendem os interesses dos seus fundadores; outras, gigantes, estão a serviço de lobby de setores econômicos. Há algumas que perdem a independência por excessiva aproximação com o governo; outras ganham independência por se afastarem do governo, mas desenvolvem estruturas que não podem ser desmontadas por responderem pela sobrevivência dos seus profissionais e trajetória política dos seus membros. Há as

---

<sup>23</sup> Para saber sobre a legislação que rege as ONG's, vide Pignatti (2005) ou o próprio Código Civil Brasileiro, a Constituição de 1988, e a Lei nº 9.790/99 para OSCIPs, e sobre o trâmite do Projeto de Lei que regula o Terceiro Setor, ver Ferreira (2005).

que atuam mais como empresas do que como associações comunitárias. Outras mantêm uma aproximação com políticos locais, servindo como plataforma e manutenção deste poder” (PIGNATTI, 2005, p.49).

Scherer-Warren (1994) defende que para o enquadramento teórico das ONG's, em referência à confusão com outras instituições da sociedade civil, devem ser consideradas as formas com que se organizam, as funções que desempenham, os interesses que representam em sua atuação e os objetivos perseguidos. Acrescenta, ainda, que o seu campo de ação se divide entre a filantropia, o desenvolvimento ou a luta pela cidadania, mas conclui que, na prática, não há uma divisa clara entre estes três campos.

Mais recentemente, as ONG's foram incluídas sob a perspectiva do Terceiro Setor, o que tem sido recusado como denominação abrangente para um campo com instituições diversas e diferenciadas tanto em sua identidade, histórico e forma de atuação (Gohn, 2005). É atribuída aos governos neoliberais essa tentativa de uniformizar as instituições da sociedade civil, de cuja parceria procuram tirar proveito.

Na concepção de Eduardo Ballón, a sociedade civil se funda na participação cidadã, enquanto o Terceiro Setor se funda na separação entre a sociedade, o Estado e o mercado (ABONG, 2003), atuando mais precisamente como “*uma terceira forma de distribuição de riqueza*” (PIGNATTI, 2005, p.41). Gohn (2005) também estabelece essa separação entre as ONG's cidadãs e as entidades do Terceiro Setor, embora no campo da ação tanto umas quanto as outras atuem lado a lado:

“As primeiras se fundam numa cultura política que priorizam, nos processos de mudança e transformações sociais, a conquista, defesa ou ampliação de diferentes tipos de direitos da população como um todo e a emancipação sociopolítica e econômica de amplas camadas da população que se encontram excluídas do acesso ao mercado de trabalho, dos benefícios da civilização moderna para uma vida digna e com justiça social. As segundas atuam segundo critérios vagos de um humanismo liberal, que visa ajudar o próximo, de preferência via trabalho voluntário, criando instituições bastante atreladas a políticas públicas, segundo os critérios preconizados por essas políticas, que, como sabemos, falam em nome do social e da coisa pública mas priorizam, na ação concreta, o atendimento emergencial, sem atuar nas causas dos problemas sociais” (GOHN, 2005).

Para a autora, as ONG's passaram por um processo de transição entre as ONG's atuantes em conjunto com os movimentos sociais pela democratização da sociedade, para uma



miscigenação com as diferentes organizações da sociedade civil que emergem não só pela abertura democrática a partir do final da década de 80, como pela neoliberalização das políticas governamentais na década de 90. Essa transição mais recente causou um enfraquecimento das ONG's "cidadãs" pela ocupação de entidades do Terceiro Setor na cena política, desmobilizando a condição histórica e politizada das lutas por democratização da sociedade civil.

A aproximação entre as instituições da sociedade civil e o governo, para quem as ONG's passaram a ser prestadoras de serviços, compromete sua capacidade crítica e de construção da própria sociedade. A necessidade de recursos e evidência na disputa por espaços públicos reduz sua atuação a processos temporários e descontínuos como são os projetos contratados pelo governo e instituições privadas ou internacionais que as financiam (GOHN, 2005).

O que a autora também evidencia é que estas transformações na identidade e formas de atuação das ONG's estão associadas às transformações políticas, econômicas e culturais da própria sociedade contemporânea, às políticas públicas que se mascaram como participativas e descentralizadas, à hegemonia e poder dos grupos dominantes que aprenderam a lidar com elas, e aos interesses internacionais representados pelas agências multilaterais de cooperação que estão sempre acometidas de um maior entendimento de como deve ser conduzido o desenvolvimento nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

As críticas mais diretas à atuação das ONG's decorrem, principalmente, de quatro fatores principais: o primeiro refere-se ao volume de recursos que mobilizam e empregam em seus projetos e ações, sendo constantemente penalizadas perante a opinião pública por aquelas que praticam malversação de recursos, têm interesses escusos, ou ainda não informam à sociedade a forma como os empregam; o segundo refere-se à origem destes recursos, segundo a qual estariam implícitos interesses de outros países sob a condução do desenvolvimento nacional, principalmente se este eleva o país a uma condição de maior concorrente no mercado internacional – embora Leis (1999) mencione que desde o final da década de 60 as ONG's internacionais começam a investir a maior parte de seus recursos em países do sul; a terceira, refere-se à forma com que elas se associam às estratégias do governo para driblar a burocracia e a falta de recursos.

Enquanto alguns autores destacam que as ONG's constroem um canal entre conceitos e conhecimentos pertinentes, traduzindo-os em discursos e na própria ação pública que influencia a gestão pública, Gohn (2005) destaca que muitas vezes estes conceitos são utilizados de uma forma mecânica e pouco aprofundada, o que impede que eles sejam incorporados adequadamente às mudanças nas práticas sociais.

Eduardo Ballón assim se refere a essa diferenciação:

“[...] a diferença entre quem se define como parte de um terceiro setor, não-lucrativo e filantrópico, de claro conteúdo neoliberal, e quem se define como parte da sociedade civil, na qual afirma uma identidade específica, baseada na defesa de interesses públicos e no compromisso com a constituição de uma esfera pública ampliada; a diferença entre quem defende o fortalecimento das organizações da sociedade civil e da esfera pública não-estatal e quem adota uma postura privatista, favorável ao processo de redução do Estado; a diferença entre quem acredita que a luta contra a pobreza deve ser feita por meio do fortalecimento da política social como expressão de direitos e quem entende essa luta como assistencialismo e filantropia”. O problema, nos casos acima, é definir se “trata-se de instituições favoráveis ao esquema de dominação ou, ao contrário, de organizações que buscam ser favoráveis à sociedade e às suas demandas” (ABONG, 2003, p.31).

Os aspectos negativos evidenciados na atuação das ONG's não são suficientes para derrubar a identidade construída não só pelo histórico de atuação das mesmas, como pelas estratégias contemporâneas de mobilização que estão além das antigas formas de protesto.

Apesar dos aspectos negativos apontados, é fato que a participação das ONG's no campo ambiental é indiscutível. Diversos autores situam a fundação isolada de ONG's ambientalistas no século XVIII em diferentes países. E, a partir do Século XIX, com maior identidade, embora ainda bastante tímidas. Mas é somente no Século XX, sobretudo a partir das décadas 60/70, que elas começam a proliferar e a ocupar a cena política, influenciadas pelo surgimento das primeiras ONG's internacionais. McCormick (1992) destaca tanto o surgimento da primeira ONG ambiental internacional em 1903, patrocinada por caçadores arrependidos e que levanta o tema ambiental nas colônias britânicas na África, como a influência das ONG's já nos debates que se seguiram durante e a partir da Conferência de Estocolmo em 1972.

Pignatti (2005) busca situar o surgimento das ONG's ambientalistas a partir da ineficiência dos Estados em resolver os problemas ambientais tanto nacionais como

internacionais, que passaram a representar uma ameaça à segurança social e à qualidade de vida, devido a sua complexidade e crescimento exponencial.

A crise ambiental em vários países tem causas interdependentes, segundo Enzensberger (1976): a relação entre os processos de industrialização; o aumento da população mundial e o aumento do consumo per capita; a utilização de fontes de energia e matérias primas não renováveis para manter a sociedade industrial contemporânea; a utilização intensiva de recursos naturais; o aumento da produção de alimentos com o consecutivo aumento do desequilíbrio ecológico no campo; a poluição; os impactos na qualidade de vida da população e a ameaça das mudanças climáticas. Para o autor, entretanto, a solução da questão ambiental surge mais como reivindicação de uma classe média nos Estados Unidos quando os problemas ambientais se fizeram sentir, processo alimentado por formulações científicas pouco claras que geravam alarmismo social. Por outro lado, interesses políticos, entre eles a preocupação do Estado americano que atuava no campo dos problemas ambientais a fim de proteger os interesses privados ameaçados por questões ecológicas, e do próprio mercado interessado em expandir negócios a partir do filão da conservação da natureza e o atendimento aos novos padrões ambientais que serviram de referência em vários países no mundo.

No Brasil, Scheren-Warren (1994) destaca o número crescente de ONG's que atuam nesse campo. Assim como outros autores, Scheren-Warren indica uma forte tendência para a formação de ONG's voltadas às questões ambientais, com tal força e apropriação dos debates ideológicos de outros movimentos sociais que seriam elas mesmas fortes protagonistas de um ambientalismo considerado um movimento social por muitos autores que seguiram o debate teórico de Eduardo Viola e Héctor Leis (ALONSO & COSTA, 2000).

Com o surgimento da questão ambiental, diferentes correntes de pensamento passam a influenciar a atuação das ONG's: inicialmente o debate “conservacionismo x preservacionismo”, com destaque para a referência conservacionista ou o ambientalismo radical das primeiras ONG's internacionais; conjunto de valores ético-utópicos, e também o acolhimento dos valores de outros movimentos sociais (negros, mulheres, trabalhadores), embora fossem vistos com certo distanciamento (LEIS, 1999); a análise tipológica dos movimentos ambientalistas europeus (Quadro 5); e, ainda, a contemporânea vertente do desenvolvimento sustentável que se difunde amplamente por todos os segmentos da sociedade.

A abertura do ideário dos militantes ambientalistas engajados em ONG's às diferentes concepções de como surge e deve ser tratada a questão ambiental permite uma grande pluralidade nos objetivos e formas de atuação também das ONG's ambientalistas. Se nas décadas iniciais existe uma transformação da ação das ONG's no sentido de buscar a promoção de mudanças sociais para se tratar a questão ambiental ao invés das soluções paliativas permitidas com as políticas de controle e ações pontuais (LEIS, 1999), existe atualmente uma crescente diversificação. Nem tanto unificadas, podemos constatar que as ONG's diferenciam-se entre as que atuam especificamente na preservação da natureza, como as que combinam a defesa do meio ambiente com o desenvolvimento, a saúde, a educação, a cultura ou direitos humanos, sobretudo aquelas que incorporam a prestação de serviços entre seus objetivos, possuindo para isso quadros especializados.

	<b>Alternativos</b>	<b>Moderados</b>	<b>Fundamentalistas</b>
<b>Localização</b>	Nova esquerda Radicalismo político Eocossocialismo Ecopacifismo Ecofeminismo (anarquismo) (esquerda histórica)	Liberal democracia (esquerda histórica) Eco-reformismo Tecno-ecologia Laicismo moderado Melhorismo	Ecologia profunda Ecofundamentalismo Integralismo religioso Ecofascismo Tradicionalismo nostálgico (individualismo anarcóide)
<b>Ideal</b>	Crítica às sociedades industriais Sutil exploração da natureza Transformações sociais profundas Superação do capitalismo Cultura alternativa não violenta (valores pós-materialistas) (anticonsumismo) (animalismo)	Protecionismo ambiental Conservação dos “bens” Paradigma da complexidade Equilíbrio com os “recursos” Exploração racional da natureza Desenvolvimento sustentável Estabilidade, equidade social	Religiões e filosofias orientais Culturas “nativas” Novas éticas Não violência Crítica ao antropocentrismo (paradigma da complexidade) (animalismo)
<b>Objetivos e Estratégias</b>	Transformação radical da produção Projeção para o futuro Ação direta Microempreendimento ecologista (autogestão localista)	Ação político-institucional Reformas e atividade parlamentar Pressões de lobbies Campanhas informativas Gestão prudente do presente Sensibilização de empresas	Pós-materialismo anticomunista Comunhão com a Terra Mãe Recuperação das tradições Retorno à vida pré-industrial Anti-secularismo Autogestões em microcomunidades Nova cultura, ecopedagogia

Quadro 5. Tipologia, localização, ideal e objetivos dos movimentos ambientalistas. Fonte: Mela, Belloni e Davico (2001, p.92).

Obs: entre parênteses estão as referências menos importantes.

Pesquisas levantadas por Furriela (2005) e o trabalho de Pignatti (2005) convergem ao afirmar que as ONG's ambientalistas multiplicam-se a partir dos anos 1980 e concentram-se em centros populosos - mais no sudeste do que em outras regiões devido a melhores condições e oportunidades de atuação e obtenção de recursos. Atuam, sobretudo, em âmbito local, alargando seu raio de ação e/ou informação por meio da formação de redes, voltadas, sobretudo, para a conservação da natureza, por meio de ações que variam entre a educação ambiental, ações pontuais, fiscalização e denúncia de irregularidades ambientais, projetos em parcerias pública e privada, e propostas de criação e/ou gestão paralela e até direta de Unidades de Conservação.

Se nos anos em que surgiram destacaram-se por sua capacidade de influenciar as agendas políticas, mobilizar e formar a sociedade em torno da questão ambiental, atualmente as ONG's ambientalistas dividem-se entre as ideologias com as quais se fundamentaram e a necessidade de sobrevivência num cenário de competição dentro e fora do segmento, especialmente com os outros atores, com quem disputam a capacidade de influenciar a tomada de decisão. Neste sentido são obrigadas a se aproximarem e cooperarem com o governo para serem incluídas no processo (PIGNATTI, 2005).

Nas últimas décadas, a gestão de águas criou grande oferta estatal de participação, envolvendo as ONG's nos espaços de tomada de decisão, e até na luta pela criação de organismos de bacia frente aos problemas que afetam os corpos d'água. A evolução da gestão das águas no Brasil não é isenta dos problemas que envolvem a administração pública brasileira, como se apresenta a seguir.

### 3.2 GESTÃO DAS ÁGUAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A relação existente entre a administração pública brasileira e a gestão dos recursos hídricos tem sido considerada por alguns autores como historicamente centralizada e setorial (VICTORINO, 2003; MACHADO, MIRANDA e PINHEIRO, 2004; GARJULLI, RODRIGUES e OLIVEIRA, 2004; ABERS & JORGE, 2005; SAMPAIO, 2004; NOVAES & JACOBI, 2002). Uma série de trabalhos científicos aborda a evolução da legislação do setor a

partir, principalmente, do Código de Águas de 1934<sup>24</sup>, bem como a sua pouca efetividade no avanço de uma gestão que compatibilizasse suas múltiplas dimensões.

Entre essas abordagens, uma das mais interessantes é a desenvolvida por Victorino (2003). O autor explica a evolução da administração de problemas ligados a enchentes e ao abastecimento no estado de São Paulo a partir da década de 1920, e destaca a hegemonia dos interesses do setor elétrico e seu *lobbie* junto ao governo estadual e federal, mantendo favorável aos seus interesses, durante décadas, as políticas de águas vigentes desde 1934. Estes interesses, por sua vez, vinham ao encontro dos anseios desenvolvimentistas do Estado brasileiro.

Assunção (2000) revela que não só a gestão das águas no Brasil desenvolveu-se de forma setorizada e privilegiada de grupos de interesse, como padeceu da dispersão de seu ordenamento por uma série de instrumentos legais (decretos e outras políticas que tratavam de diferentes aspectos da gestão de águas) que se seguiram principalmente a partir do Código de Águas de 1934<sup>25</sup>. Esta dispersão, segundo a autora, foi acompanhada, ainda, por uma multiplicidade de agentes reguladores de diferentes aspectos dos recursos hídricos – seu uso na agricultura, mineração, energia elétrica, saneamento, pesca, abastecimento, navegação, etc. A cronologia resumida da evolução da política de recursos hídricos no Brasil pode ser acompanhada pelo Quadro 6.

Segundo Lanna (1999), o período que se segue ao Código de Águas até finais da década de 1940 está marcado pelo modelo “burocrático” de gestão da água, fundamentado no cumprimento de instrumentos legais; e, a partir da década de 50 até o processo de revisão da política de águas, na década de 80, a gestão fundamenta-se no modelo “econômico-financeiro”, em que são aplicadas medidas econômicas e financeiras para o controle do uso dos recursos hídricos e o estímulo do seu gerenciamento adequado dentro do processo de desenvolvimento regional.

---

<sup>24</sup> Para referências anteriores ao Código de Águas em 1934, ver Miranda (2004) que aborda a relação com o meio ambiente e seu reflexo no tratamento dos corpos d’água desde o século XVII sob domínio português no Brasil, inclusive a decisão antológica de Dom Pedro II da reconstituição da Floresta da Tijuca devido a problemas de abastecimento da cidade do Rio de Janeiro em 1861; Assunção (2000) que situa o surgimento da regulação da água junto a legislação ambiental brasileira também a partir do século XVII.

<sup>25</sup> A autora descreve a evolução das normas referentes aos recursos hídricos no Brasil desde o período colonial as crescentes intervenções no setor a partir de fins do século XIX, no que se refere a poluição e contaminação de águas de abastecimento aos centros populacionais, bem como o processo de constituição e aprovação do Código de 1934, e as posteriores tentativas de sua regulamentação, bem como de normatização de atividades transversais à gestão da água como o desenvolvimento regional, energia elétrica, irrigação, mineração e agricultura.

Em termos da participação social na gestão das águas, são poucos os trabalhos que abordam seu histórico anterior ao surgimento dos Comitês de Bacia no cenário nacional. De fato, é o Rio Grande do Sul que apresenta as primeiras experiências de Comitês de Bacia com a participação da sociedade civil a partir de 1988, fruto de mobilização de ambientalistas associados a outros atores governamentais e da sociedade em torno das questões que afetavam os recursos hídricos gaúchos (ZORZI *et al*, 2004; GUTIERREZ, 2001). As experiências anteriores, conduzidas pelo governo federal, não visavam à constituição de organismos deliberativos e nem permitiam a participação da sociedade no gerenciamento dos recursos hídricos.

<b>Cronologia resumida da gestão de águas no Brasil</b>
1907 – Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas requisita a formulação do futuro Código das Águas, que dependeria de revisão constitucional para ser posto em prática
1933 – criação da Diretoria de Água no Ministério da Agricultura
1934 – essa diretoria passa a Departamento Nacional de Produção Mineral no Ministério de Minas e Energia (MME)
1934 – Código de Águas
1968 – instalação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica no Ministério de Minas e Energia, que tem suas bases de atuação ampliadas em 1975 devido a reforma no MME
1971 – a Câmara dos Deputados organiza o 1º Simpósio sobre Poluição Ambiental em Brasília, que trata também do tema dos recursos hídricos
1973 – criação da Secretaria de Meio Ambiente ligada ao Ministério do Interior
1979 – Política Nacional de Irrigação
1978 – é instituído o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH)
1981 – Política Nacional de Meio Ambiente
1983/1984 – é criada a Comissão Parlamentar de Inquérito que investiga a situação dos recursos hídricos no país em face dos problemas de poluição e escassez, recomendando diretrizes em 1985 que subsidiam a revisão constitucional do setor e a própria formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos.
1988 – promulgada a nova Constituição que orienta a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos
1988 – surgimento das primeiras experiências de Comitês de Bacia com participação da sociedade no sul do país
1990 – instituição de GT Interministerial que elabora a nova política de águas para o país
1991 – Projeto de Lei (PL) sobre a nova política de águas é apresentado ao Congresso Nacional, mantendo a hegemonia do setor elétrico, mantendo o controle estatal e evidenciando pouca participação da sociedade
1991 – 1996 - diversas políticas estaduais de recursos hídricos são promulgadas
1993 – apresentação do Primeiro Substitutivo ao PL pelo Deputado Fábio Feldman
1995 – criação da Secretaria de Recursos Hídricos no Ministério do Meio Ambiente, a partir da recomendação do Segundo Substitutivo ao PL
1996 – Terceiro Substitutivo é apresentado pelo Deputado Aroldo Cedral
1997 – promulgada a Lei Federal nº 9.433, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos; extinção do DNAEE
1997 em diante – surgem novas políticas estaduais já sob a influência da Lei nº 9.433
1998 – é criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)
2000 – é criada a Agência Nacional de Águas
2001 – cria-se o 1º Comitê de Bacia segundo a nova Lei de Recursos Hídricos
2004 – institui-se a 1ª Agência de Bacia, no Comitê do Rio Paraíba do Sul

Quadro 6. Cronologia da gestão das águas no Brasil. Fonte: a partir de Assunção (2000).

Entretanto, não se pode desconsiderar, dentro da perspectiva do movimento ambientalista brasileiro, a importância que a água, principalmente as questões de poluição nos rios – estes com caráter simbólico junto ao ideário social ao inverso do conceito de bacia hidrográfica ainda não difundido – apresentou nos processos de atuação da sociedade civil organizada, principalmente ONG's ambientalistas. Setti (1996) cita, por exemplo, a luta de uma ONG capixaba pela defesa do Rio Itapemirim e a experiência do Tribunal da Água em Santa Catarina em 1993; enquanto Abers e Jorge (2005) afirmam que em grande parte dos comitês estudados existia anteriormente à sua formação, algum tipo de movimento social em prol dos recursos hídricos, embora estes nem sempre estivessem envolvidos na criação de tais organismos de bacia.

Exemplos não faltarão sobre a força mobilizadora que a água desperta entre as ONG's que dedicam inúmeros projetos e ações à defesa, recuperação, educação e conservação voltadas para os recursos hídricos: “a sua ausência, ou contaminação, leva à redução dos espaços de vida e ocasiona, além de imensos custos humanos, uma perda global de produtividade social” (DOWBOR, 2005, p.27). Ou, por outro lado, sobre a constituição de movimentos sociais de luta contra injustiças ambientais, como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), consolidado a partir de 1991, mas com raízes desde a década de 70 perante a construção de grandes empreendimentos hidrelétricos.

Por meio de “Centros de Referência” o Movimento Cidadania pelas Águas, estimulado inicialmente pela Secretaria de Recursos Hídricos no Governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1996, foi uma experiência rica neste sentido. A idéia do movimento espalhou-se por vários estados brasileiros, figurando como centro de referência para a associação de cidadãos e diferentes atores sociais individuais e coletivos, ou mesmo institucionalizando-se de acordo com a particularidade de cada localidade onde se instalava e desenvolvia. Mais tarde tornou-se tão capilarizado em diferentes cidades brasileiras, perante as lutas que mobilizavam a opinião pública e a reunião de diferentes instituições ambientalistas, que foi capitaneado pelo Conselho Regional de Arquitetura e Agronomia do Rio de Janeiro. O presidente desse conselho tornou-se coordenador nacional do movimento, promovendo diversos encontros no Brasil e dando ao Rio de Janeiro um caráter precursor na institucionalização e consolidação do movimento. Segundo Cardoso (2003), entretanto, as dinâmicas dos Centros de Referência ou os representantes do Movimento não seguiram no sentido de apoiar a implementação das políticas de recursos hídricos.



A instituição por decreto dos comitês de bacia no Rio Grande do Sul a partir de 1988 e a promulgação da lei de recursos hídricos do Estado de São Paulo, já com a influência do modelo francês, em 1991, instituindo também comitês, abre espaço para a análise da participação social associada ao novo modelo de gestão dos recursos hídricos no Brasil, tornando-se a referência mais freqüente na maior parte dos trabalhos acadêmicos sobre o setor.

Segundo Lanna (1999), após o modelo econômico-financeiro, a gestão das águas transita para o modelo “sistêmico de integração participativa” onde a água é considerada como bem público e, segundo Freitas (2000, p.81):

“[...] se empregam quatro tipos de negociação social (econômico, político-direto, político-representativo e jurídico) e três instrumentos de trabalho (planejamento estratégico por bacia hidrográfica, tomada de decisão por deliberações multilaterais e descentralizadas e estabelecimento de instrumentos legais e financeiros)”.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei nº 9.433 de 1997, constitui-se na referência legal deste modelo em âmbito federal, embora esse autor considere que a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas, e os Comitês Executivos de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas no Brasil a partir de 1978 sejam os precursores da abertura para tal modelo de gestão.

A Política Nacional de Recursos Hídricos é tida como um avanço nas políticas públicas ambientais no país. Fruto não só de um processo de construção nacional do novo modelo de gestão que se iniciava a partir da década de 80, bem como das discussões internacionais sobre meio ambiente e recursos hídricos que influenciaram a sua constituição e os debates que a antecederam, pois:

“i) muitas regiões – especialmente aquelas extremamente urbanizadas e industrializadas – estavam convivendo com problemas referentes à escassez de água, em termos de qualidade ou quantidade, e com um crescimento constante do número de conflitos sociais relacionados ao uso de tais recursos; ii) o modelo de gerenciamento dos recursos hídricos em vigor – centralizado, impositivo e setorializado – não estava atendendo às demandas; e iii) desde a década de 80, havia sido reiniciado o processo de democratização e descentralização em vários países, o qual implicou no estabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade e em uma ampliação dos espaços públicos” (CAMPOS, 2005, p.50).

A PNRH apresenta princípios voltados para o uso múltiplo dos recursos hídricos, a descentralização de decisões, a gestão participativa, e a aplicação de instrumentos que visam estimular o uso racional segundo o princípio poluidor-pagador. Institui ainda um território natural – a bacia hidrográfica, e não um limite político-administrativo para a gestão de um recurso natural, considerado um bem de valor econômico e social: a água.

Estabelece a criação do (i) Conselho Nacional de Recursos Hídricos como a instância máxima deliberativa do sistema com a participação das três esferas de poder público – federal, estadual e municipal, os usuários e a sociedade civil organizada; (ii) os comitês de bacia, onde a participação ocorre em função do território da bacia hidrográfica e (iii) as agências de água, secretarias executivas dos comitês e financiadoras de seus programas e intervenções. Para tal gestão, a PNRH estabelece como instrumentos o enquadramento dos corpos d'água em classes preponderantes de uso, a outorga de direito e a cobrança de uso dos recursos hídricos, os planos de bacia hidrográfica e um sistema nacional de informações em recursos hídricos.

A Lei nº 9.984/2000 estabelece a criação da Agência Nacional de Águas e regulamenta alguns artigos da PNRH e a Lei nº 10.881/2004 regulamenta a delegação de funções de Agências de Águas referentes aos recursos hídricos de domínio da União a entidades reconhecidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Não seria adequado, entretanto, abordar a PNRH sem antes tecer considerações sucintas sobre a questão da descentralização<sup>26</sup>, tanto no Brasil, como no âmbito dos fundamentos da lei de águas, por vezes confundida na literatura de recursos hídricos como o envolvimento da sociedade em decisões públicas. No Brasil, ao invés de oferta do Governo Central, o processo de descentralização se inicia em paralelo ao processo de redemocratização, ocorrido no país a partir da década de 80, em especial com a descentralização fiscal demandada pelos governos sub-nacionais e com a luta dos estados pela repartição tributária, consolidando-se na Constituição de 1988 (AFONSO, 2000).

A partir da década de 90, no bojo da crise estatal em que a reforma neoliberal pretendia enxugar o Estado e torná-lo mais eficiente ao introduzir regras de comportamento

---

<sup>26</sup> Apesar da amplitude do conceito de descentralização, e embora consenso de diferentes correntes políticas e teóricas, sobre a reforma do Estado, ainda que com fundamentos e enfoques diferentes (BENTO, 2003), Jacobi (2002, p.35, 36) define descentralização como a “transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central [...] cujos objetivos gerais são obter mais democracia, mais eficácia e mais justiça social... e especificamente aprimorar as relações intergovernamentais, capacitar os governos sub-nacionais para as funções que lhes são atribuídas e possibilitar o controle social do poder público pela população organizada”.

do setor privado, visando a sua eficiência, o Governo Central inicia um processo de transferência de atribuições para as esferas estadual e municipal. Essa transferência, então por oferta, é marcada pela tentativa do governo central de recuperar parte da receita perdida para os governos sub-nacionais na Constituição de 1988 - que não foi acompanhada de descentralização de funções<sup>27</sup>, com a criação ou aumento de impostos que não tinham a participação dos estados e municípios, e a devida transferência de atribuições (AFONSO, 2000; CAMARGO, 1999).

Com tal transferência, as políticas repassadas às esferas estaduais e municipais encontraram entraves tais como: crescimento de municípios emancipados mas sem base fiscal ou econômica, almejando recursos do Fundo de Participação; falta de capacidade econômica e administrativa da maioria dos municípios; disparidades socioeconômicas regionais – inter e intra-regionais; excesso ou ausência de controle das políticas descentralizadas; sobreposição de atribuições devido a responsabilidades difusas<sup>28</sup>; aumento do poder dos governos sub-nacionais por um lado e a necessidade de controlar a macroeconomia do outro; deficiência e despreparo do controle social das políticas; falta de informações integradas entre os três níveis de governo; não adesão dos municípios segundo critérios custo-benefício das políticas públicas; e deficiências nos sistemas de repasse de recursos comprometendo ações das esferas locais (AFONSO, 2000; CAMARGO, 1999; ARRETCHÉ, 1999; TORRES, 2004).

Em 1997, como afirma Arretche (1999), grande parte dos municípios brasileiros já estava desempenhando funções do Sistema Brasileiro de Proteção Social - antes centralizadas pelo governo federal, relativas à habitação, saneamento, saúde, educação e assistência social. Essas políticas, bem como as demais desenvolvidas no processo de descentralização, foram então acompanhadas do apelo ao controle social e à participação, tendo os conselhos municipais como o seu principal expoente. Esse processo ocorreu com tal efervescência<sup>29</sup> que Camargo (1999:98) o chamou de “Revolução Branca”.

Entretanto, há uma grande variação na aceitação destas políticas nos municípios, em relação tanto ao tipo de política<sup>30</sup>, como em relação ao território nacional, cujos municípios aderiram de forma diferenciada. Uma vez que os municípios são autônomos para decidir pela

---

<sup>27</sup> Para aprofundamento sobre o tema, ver Afonso (2000); Jacobi (2002).

<sup>28</sup> Camargo (1999) estimava mais de 500.000 leis no país, nas três esferas de governo.

<sup>29</sup> O IBGE em 2001 contabiliza a existência de mais de 28.000 conselhos de políticas públicas no Brasil.

<sup>30</sup> Arretche (1999) constatou que a descentralização da política de saneamento foi um fracasso nos estados estudados, e que em referência a educação e habitação houve também muita variabilidade.

adesão das políticas descentralizadas por oferta do governo central, este deve criar estratégias de facilitação do processo, por meio de incentivos e capacitação administrativa (ARRETCHE, 1999). No entanto, faltou um projeto e a devida coordenação do processo de descentralização brasileiro (AFONSO, 2000; ARRETCHE, 1999; JACOBI, 2002) e esta “não conseguiu superar o peso do clientelismo e do paternalismo político, tão determinantes na cultura política brasileira” (JACOBI, 2002, p. 38).

O controle social e a participação que acompanham as políticas de descentralização permanecem setorializados e funcionais em relação aos interesses da administração pública. Sua incorporação de forma manipulada e pré-orientada fragmenta a construção da cidadania e enfraquece o papel político dos sujeitos sociais, uma vez que para Bento (2003, p. 223), esta forma de participação “se realiza como um direito de escolha entre as modalidades de serviço público colocadas à disposição do usuário, considerado não como cidadão, mas como cliente”.

Ao preconizar a gestão descentralizada em meio ao processo de reforma do Estado, a Política Nacional de Recursos Hídricos passa a integrar o quadro de transferência de atribuições do governo central para as esferas sub-nacionais. A PNRH surge em meio à criação de várias agências reguladoras, que visam apoiar a passagem do Estado de produtor de bens e serviços para promotor e regulador do desenvolvimento (MACHADO, MIRANDA e PINHEIRO, 2004).

Abers e Jorge (2005) e Cardoso (2003) constataam que a descentralização prevista na política de águas é substancialmente diferente do processo de descentralização brasileiro com primórdios nos anos 70, pois não transfere atribuições aos municípios e cria a figura dos Comitês em um nível interestadual, no qual o governo federal partilha poder decisório com estados, municípios e a sociedade. Para os comitês estaduais, a atuação em níveis intermunicipais segue a mesma linha de pensamento.

Ainda se colocam questões como (a) o fato de que não há transferência de recursos<sup>31</sup>, mas apenas de funções, já que o sistema deve se sustentar a partir da instituição da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, que até o momento não foi implantada efetivamente, e encontra entraves na União para sua redistribuição à nova unidade de gestão – a bacia hidrográfica, e como afirmam Abers e Jorge (2005), seria o grande atrativo para a

---

<sup>31</sup> A parte da compensação financeira do setor elétrico prevista em lei não é suficiente para manter o SINGREH.

implantação dos organismos de bacia; e (b) que os atores que receberam as novas atribuições não só carecem de capacidade técnica e administrativa, como enfrentam uma realidade distinta das demais políticas públicas, cuja nova esfera de decisão não tem precedentes bem como relação com as demais instituições tradicionais da administração centralizada no país.

O processo de transposição do Rio São Francisco tratado no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH demonstra como são descentralizadas apenas as decisões que não afetam os interesses do governo federal, expondo a fragilidade da concepção descentralizada da lei, uma vez que o governo federal possui maioria dos votos no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (QUERMES, 2006).

A PNRH é uma política relativamente recente, pois mesmo instituindo o SINGREH (Quadro 7) e a gestão por meio de Comitês de Bacia e Agências executivas, boa parte de seus artigos não estão regulamentados; seus instrumentos de gestão não foram aplicados efetivamente em boa parte do país e seus organismos de gestão ainda não estão devidamente consolidados e nem existem em alguns estados; como é o caso dos comitês de bacia na Região Norte ou as agências que não existem em boa parte do território nacional (JOHNSON & MOREIRA, 2003). Esse quadro se explica por diversas razões que, no intuito de avaliar o processo de implementação da PNRH, são frequentemente abordadas por diferentes cientistas, bem como pelos próprios órgãos federais de gestão.

Ente do sistema	Características e atribuições segundo a regulamentação
SINGREH (Lei n° 9.433/97, artigo 32)	Tem como atribuições: coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.
CNRH (Lei n° 9.433/97, artigo 35)	Instância deliberativa máxima do sistema, com predominância do poder público federal, que apresenta como atribuições: promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários; arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados; deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica; analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; (Redação dada pela Lei 9.984, de 2000); e estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança

	por seu uso
Agência Nacional de Águas (Lei nº 9.984/2000, artigos 2º, 3º e 4º).	Respeitando a PNRH, e o papel do CNRH de articular o planejamento dos diferentes entes do SINGREH e de formulação da PNRH, cabe à ANA como autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente: supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente ao recursos hídricos; disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos; outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso do recursos hídricos em corpos de água de domínio da União; fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União; elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei nº. 9.433, de 1997; estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica; implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei nº. 9.433, de 1997; planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios; promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos; definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas; promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos; prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos; propor ao Conselho Nacional de recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos. participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação.
Comitês de Bacia (Lei nº 9.433/97, artigos 37 e 38).	Em rios de domínio da União são instituídos por ato do Presidente da República, mediante aprovação do CNRH; referem-se a bacias hidrográficas; sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou grupo de bacias contíguas; e tem como atribuições: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; 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. Suas decisões podem ainda ser contestadas pelo Conselho Nacional ou Estadual de Recursos Hídricos, de acordo com a esfera de competência.
Agências de Água (Lei nº 9.433/97,	Exercem a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica, e são criadas mediante autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica. Suas atribuições são: manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; manter o cadastro de usuários de recursos hídricos; efetuar, mediante delegação do

artigos 41, 42 e 44)	outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos; analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos; acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação; gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação; celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências; elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica; propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes; b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos; c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo..
----------------------	--

Quadro 7. Entes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SINGREH, e suas atribuições segundo a legislação vigente. Fonte: Leis Federais nº 9.433/97 e 9.984/00.

A implementação do sistema de gestão sem os devidos recursos da cobrança, um dos instrumentos da PNRH, é um de seus limitantes. A cobrança foi desenhada como um instrumento que não só estimularia o uso racional e sustentável da água, pelo seu poder de coibição econômica, como sustentaria as ações e o funcionamento dos comitês de bacia, a estruturação das agências de água e a gestão das bacias hidrográficas. No entanto, na visão de Demetrios Christofidis<sup>32</sup>, a cobrança não poderia vir sem antes haver a sensibilização e a mobilização da sociedade para a gestão das águas. A dependência dos organismos de bacia de recursos próprios demonstra que não há a devida articulação entre suas decisões e as políticas transversais aos recursos hídricos nas bacias hidrográficas e com o próprio sistema de gestão ambiental, uma vez que os comitês só decidirão sobre o que podem financiar<sup>33</sup>. Abers e Jorge (2005) comentam, ainda, que não há garantia, mesmo dos órgãos gestores de recursos hídricos, de serem respeitadas as decisões dos comitês.

Ao avaliar a gestão das águas no país, Christofidis (2001) destaca que a gestão ainda continua fragmentada ao contrário do que preconiza a PNRH, dada a incapacidade institucional e falta de quadros técnicos preparados para desenvolverem a gestão sob um enfoque integrado. Além disso, a gestão ainda é realizada de acordo com a ótica, segundo o autor, do aproveitamento e segundo uma visão reducionista e limitada, e não das questões

<sup>32</sup> Palestra proferida pelo cientista em Brasília, na Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos (CTEM/CNRH) em 30 de junho de 2006.

<sup>33</sup> Idem.

essenciais, dentro de um projeto nacional comum de desenvolvimento para o setor. Para ele, perante as falhas da administração do Estado sobre o setor mesmo com a implementação da PNRH, fica a indagação se o processo deve correr no ritmo da descentralização, ou ao contrário, de fortalecimento do Estado para a gestão.

No entanto, avaliar a o processo de implementação da PNRH não é o objeto do presente trabalho embora já se possa considerar que as avaliações sobre aspectos do sistema começam a se fazer presentes na literatura, apontando caminhos de sua revisão. Neste sentido, têm sido avaliadas em diferentes aspectos experiências como a de São Paulo - cuja lei descentralizada e participativa data de 1991, a do Rio Grande do Sul que conta com comitês participativos desde 1988, e a do Ceará que instituiu uma cobrança estadual diferenciada, guardadas suas respectivas diferenças e aspectos mais ou menos avançados. Da mesma forma, têm sido avaliadas as experiências de outros países que tem décadas de implementação de modelos que influenciaram a origem de nossas bases de organização e regulação do setor, como a França, em seu terceiro projeto de regulamentação da lei de águas de 1964, revendo inclusive questões de participação e representatividade nos comitês.

Por outro lado, segmentos sociais ligados à Igreja em um movimento nacional em 2005, por exemplo, questionaram a falta de artigos na lei que considerassem a perspectiva da regulamentação da captação da água de chuva para o semi-árido brasileiro, a dispersão de diplomas legais e órgãos reguladores. Outros problemas se colocam como o fato de aspectos da lei não serem adequados à região norte do país, onde não existe disputa entre usos de recursos hídricos; e ainda a completa ausência da agenda de gênero debatida nos marcos internacionais de recursos hídricos e não considerada pelas políticas nacionais (CARDOSO, 2003; SAMPAIO, 2004), mas que tem grande significado histórico nas lutas do movimento pela convivência com o semi-árido brasileiro.

De acordo com a PNRH, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos abrange os órgãos federais e estaduais de gestão dos recursos hídricos, conselhos deliberativos e respectivos organismos de bacias, definindo e regulamentando a participação da sociedade em espaços que são, sobretudo, de âmbito regional e que não se sobrepõem nem à escala dos estados nem dos municípios. A Figura 8 aponta os órgãos reguladores da gestão e os organismos criados pela Lei nº 9.433/97, destacando os espaços que permitem a participação da sociedade e situando-os nas esferas em que são institucionalizados, inclusive chamando a atenção de que não há espaços de participação na gestão previstos em âmbito local.



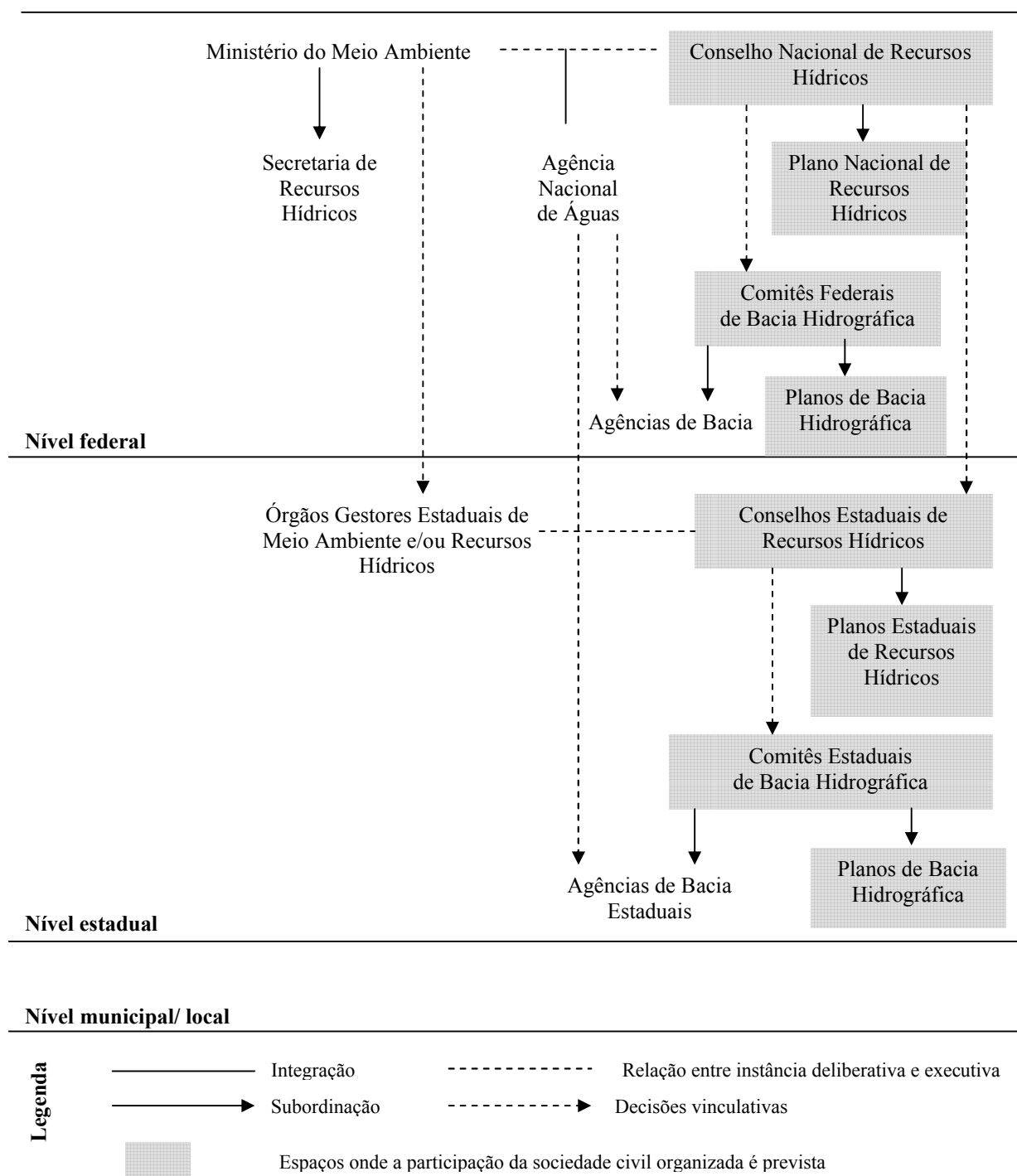


Figura 8. O SINGREH e os espaços de participação da sociedade, segundo a Lei nº 9.433/97.

Machado, Miranda e Pinheiro (2004) afirmam que é no local que as decisões são vividas, embora não construídas, e que a bacia hidrográfica seria uma “soma de locais diferentes” (CAMARGOS & CARDOSO, 2004) gerando um território sem identidade reconhecida pelos diferentes atores (CARDOSO, 2003).

No âmbito da participação, a PNRH define em seu artigo 1º, inciso VI, que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e incluir a participação do Governo, dos usuários e das comunidades”. Para tanto, no Título referente ao Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, a PNRH institui em seu artigo 34 a participação de usuários e organizações civis de recursos hídricos no Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Para os Comitês de Bacia Hidrográfica, considerados parlamentos de água e com as responsabilidades já descritas no Quadro 7, está prevista a participação de usuários e organizações civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia; além da participação de representantes de comunidades indígenas (artigo 39), quando for o caso.

Segundo o parágrafo 1º do Artigo 39 da PNRH, cabe aos Comitês definirem em seus regimentos internos o montante de vagas para cada um dos segmentos, bem como os critérios de indicação, respeitando a exigência de que os representantes do poder público não podem ocupar mais que 50% das vagas. No entanto, a Resolução nº 05/2000 do CNRH, que dispõe sobre a criação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica no âmbito da Lei Federal, define em seu Artigo 8º que o número de vagas para representantes de usuários deve alcançar 40% do total, as entidades civis devem ocupar pelo menos 20% do total de vagas, com um representante de cada estado presente na bacia, e o poder público não deve ultrapassar o limite de 40%.

Para efeitos da PNRH, os usuários são caracterizados pela condição de estarem sujeitos à outorga, enquanto as organizações civis de recursos hídricos devem ser constituídas legalmente (Artigo 48), sendo diferenciadas segundo o Artigo 47 como:

- “I - os consórcios inter- municipais de bacias hidrográficas;
- II – as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos;
- III – as organizações técnicas e de ensino, e pesquisa de recursos hídricos;
- IV – as ONG’s de defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos da sociedade;
- V – outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos”.

Entretanto, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em seu Artigo 4º, parágrafo VI, aponta como entidades civis de recursos hídricos, para efeitos de sua composição, os consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas; as organizações técnicas de ensino e pesquisa em recursos hídricos com mais de 5 anos de existência; as ONG’s de atuação comprovada em recursos hídricos, com mais de 5 anos de existência.

A Resolução CNRH n° 17 de 2001, define que a construção dos planos de bacia hidrográfica devem considerar a participação da sociedade por meio de consultas públicas, encontros técnicos e oficinas de trabalho, bem como devem ser divulgados de forma ampla e apresentados à sociedade por meio de consultas públicas. A sistematização dos espaços e condições de participação da sociedade no SINGREH pode ser visualizada na Figura 9.

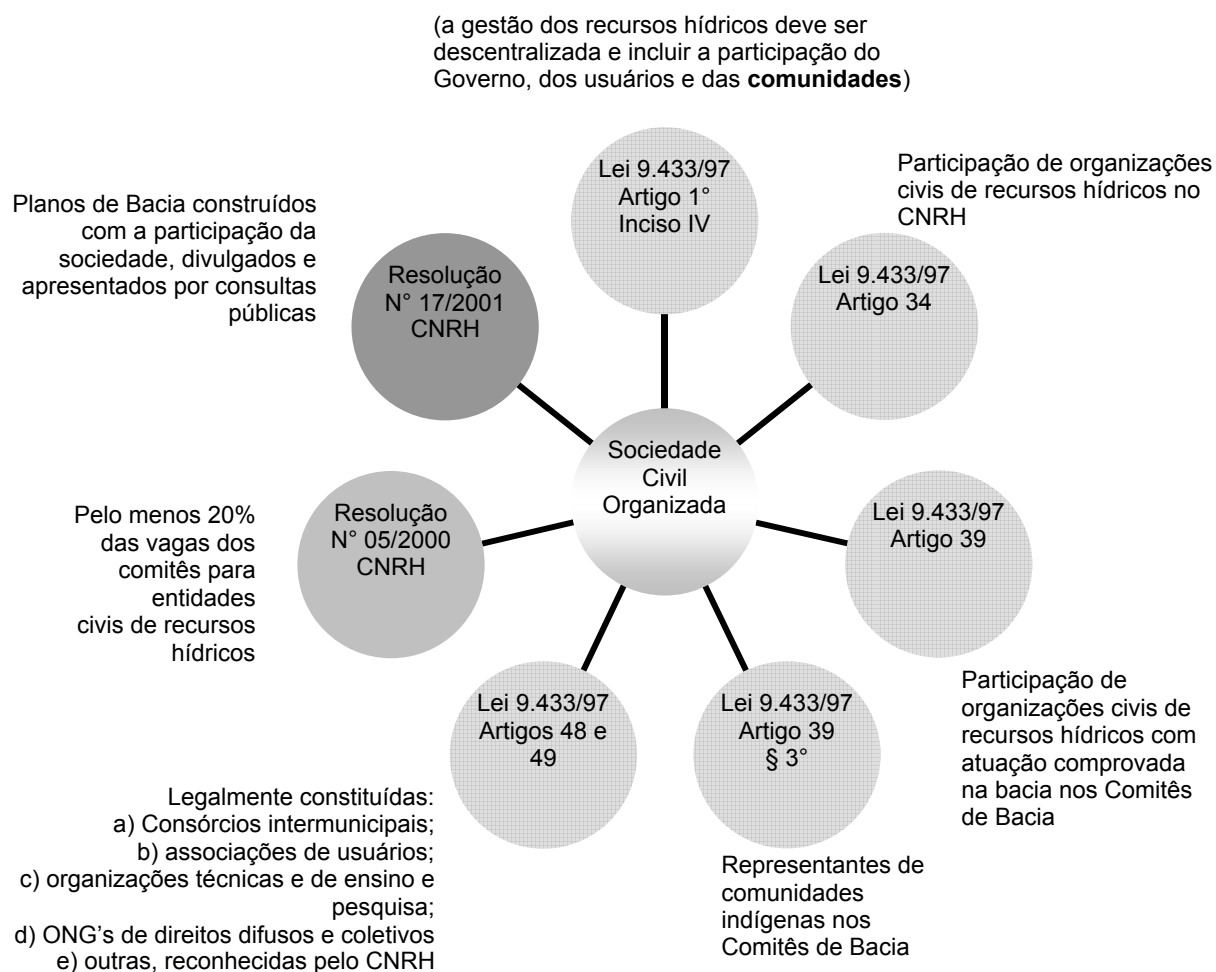


Figura 9. Sistematização das indicações de participação da sociedade civil contidas nos artigos da PNRH e resoluções referentes ao SINGREH. Fonte: pesquisa do autor.

Christofidis (2001) avalia que a participação nos entes do sistema de gestão das águas, especificamente os comitês de bacia, ainda é tutelada pelos grupos com maior poder de influência sobre as decisões, e que o SINGREH e seus agentes ainda não valorizam a participação da sociedade na implementação da gestão integrada dos recursos hídricos.

Quando a participação que cabe à sociedade civil organizada permite apenas um papel de parceira na gestão da “coisa pública”, os atores sociais correm o risco de perder o potencial crítico de questionar os modelos vigentes (GOHN, 2005). Assim, analisando estes instrumentos, deve-se abordar, em primeiro lugar, o desenho da participação na tomada de decisão pelas políticas setoriais ligadas à descentralização que consideram o cidadão pela sua capacidade de dar respostas sobre a eficiência estatal, e lhe transfere atribuições técnicas e administrativas em detrimento das atribuições políticas, contribuindo, dessa forma, para a despolitização do espaço público, como coloca Bento (2003):

“[...] a participação social exercida somente num nível local e setorial prejudica a discussão e construção coletiva de um modelo global de prestação de serviços ou a problematização da administração pública num contexto mais geral e amplo. A participação se dá sem aprendizado e sem a elaboração de uma visão do todo, imersa num contexto específico sem que os princípios fundamentais da participação, a função a ser desempenhada pela administração pública, nem muito menos o problema mais geral das relações entre o Estado e a sociedade sejam sequer tematizados. A descentralização administrativa e a participação setorial devem correr acompanhadas da discussão participativa e democrática no âmbito do governo central sobre a forma de prestar serviços públicos e sobre os papéis desempenhados pelos atores sociais, politizando a administração pública. No mesmo sentido, a participação deve ser do cidadão, através da elaboração de um projeto coletivo para a atuação administrativa, onde são tematizados não apenas questões previamente escolhidas pela burocracia e postas à disposição da “clientela”, e não apenas aspectos meramente técnicos e gerenciais, mas principalmente os valores, a finalidade, o modelo de administração que se deseja, não individualmente do ponto de vista do consumidor do serviço, individual e isoladamente, mas de forma coletiva e política. A participação popular não pode ser funcionalizada aos interesses da administração nem incorporada pela burocracia como um de seus órgãos. Dito de outro modo, a participação cidadã nas decisões governamentais e administrativas costuma ser muito bem-vinda quando é meramente reativa, ou seja, quando leva informação, proporcionando um *feedback* que permita aos agentes estatais readequarem a oferta de serviço às modificações da demanda. Quando porém a participação traz consigo a intenção de influenciar ativamente conteúdo de decisões ou de criticá-lo, resistências e hostilidades por parte da burocracia são inevitáveis” (Bento, 2003, p. 224-225).

Por outro lado, tem-se que os desafios de um modelo “sistêmico de integração participativa” residiriam justamente na pluralidade de atores e de interesses e,

conseqüentemente, nas limitações dos organismos de bacia em tratarem institucionalmente os conflitos, o que conduz decisões mais críticas às instâncias superiores (LANNA,1999).

Em segundo lugar, temos os problemas referentes às várias concepções de participação e de sociedade civil na política de gestão das águas brasileiras. A referência inicial sobre a gestão ser realizada com a participação das “comunidades”, cujo conceito<sup>34</sup> é amplo e pode ser abordado sob diferentes enfoques deixa em aberto se a participação deve ser ampla e não especializada. Entretanto, em artigos posteriores na mesma lei, a sociedade civil é definida por “organizações civis de recursos hídricos”. Este segmento é diferenciado do segmento de usuários que se constitui como representante do setor privado. Sua distinção aparece mais claramente, devido à condição de estarem sujeitos à outorga de direito de uso da água, e apresentam-se separados da sociedade civil por defenderem interesses econômicos, distintos dos “interesses difusos” e/ou coletivos da sociedade civil.

A sociedade civil “organizada” é reconhecida na PNRH por organizações institucionalizadas, tais como: (a) os consórcios, que por sua vez são formados primordialmente por associação do poder público municipal; (b) associações de usuários, já representados no segmento “usuário”; (c) organizações técnicas, de ensino e pesquisa em recursos hídricos, como as associações de profissionais e as universidades; (d) as Organizações Não Governamentais, defensoras dos interesses difusos e coletivos da sociedade; e por fim deixa em aberto para o entendimento do CNRH e dos Conselhos Estaduais sobre “outras possíveis entidades”. O CNRH, mais exigente, define que as ONG’s devem ter atuação comprovada em recursos hídricos e uma experiência mínima de 5 anos no setor.

Obviamente, as contradições já se originam da própria lei, como os problemas de dupla representação, a falta de definição de quem é de fato usuário, sociedade civil e poder público no sistema federal e estadual<sup>35</sup>. Não obstante, há uma grande miscelânea de atores que ocupam os espaços deliberativos sem cumprir adequadamente os requisitos legais que, por sua vez, são confusos. Por outro lado, atores importantes no debate da gestão das águas foram excluídos do sistema por não serem institucionalizados, como é o caso do Movimento dos

---

<sup>34</sup> Silva (2004, p.28), por exemplo, exalta que “*comunidade* ergue bem a ponte entre o sentido consolidado de raiz e pertença colectiva, gerada e transmitida na espessura do tempo, e o sentido simultaneamente clássico e moderno do interesse comum, do espaço público onde se confrontam e assim mesmo se aproximam os participantes de uma *res publica*”.

<sup>35</sup> Esta argumentação pode ser vista nos trabalhos de Cardoso (2003) e Johnsson & Lopes (2003).

Atingidos por Barragens ou o Movimento dos Sem Terra que têm estreita relação com a questão ambiental e de recursos hídricos<sup>36</sup>.

A questão da representatividade dos diferentes *stakeholders* será discutida adiante, após a apresentação do modelo francês de gestão e dos aspectos de participação, mas de antemão cabe colocar a observação de Sampaio (2004) que salienta que usualmente os comitês brasileiros apresentam de 40 a 60 membros e procuram controlar seu número para tornar os debates gerenciáveis. Entretanto, para o autor, o poder público federal encontra-se bem representado enquanto a maioria dos atores tem que disputar assentos, chegando, por meio de processos eletivos, a representações que não podem atender satisfatoriamente os múltiplos interesses da pluralidade de atores de um mesmo segmento.

O envolvimento da sociedade civil na gestão das águas não trata apenas da intenção de partilhar o poder decisório criando espaços democráticos, mas concebe as organizações da sociedade e ela própria como parceira na tarefa do Estado que pretende tornar-se mais eficiente com menos custos. Para tanto, transforma o custo financeiro de execução, bem como de controle desta política, em custo social, repassando-o à sociedade que financia não só por meio dos instrumentos da política – como a cobrança, mas por meios próprios dos segmentos que desejam participar da gestão das águas.

Em relação à sociedade em geral, embora pesquisas de opinião sobre meio ambiente demonstrem que o cidadão comum reconheça a água como um dos principais elementos da natureza e se preocupe com a sua qualidade e quantidade, mostram, igualmente que o envolvimento da sociedade com a gestão das águas é precário e está longe do conhecimento das medidas governamentais para o setor, mesmo participativas.

Segundo WWF (2005), 70% da população não sabe o que é um comitê e, dos que já ouviram falar, 2/3 não sabem para que serve um comitê. Vargas *et al* (2002) também apontam que boa parte dos entrevistados em municípios paulistas com boa tradição na gestão por comitês, não sabia em qual bacia hidrográfica seu município estava inserido, muito menos definir uma bacia hidrográfica. Se por um lado vêm sendo empreendidos esforços federais e estaduais na gestão das águas, os seus resultados ainda são pouco conhecidos junto à sociedade em geral, a informação tem alcance incipiente e não há conectividade suficiente entre os atores sociais e a sociedade em geral.

---

<sup>36</sup> Vide regulamentação do CONAMA que exige planejamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária, bem como a inadequação das condições ambientais com que milhares de famílias foram assentadas no Brasil.

Vargas *et al* (2002) afirmam que, na ausência de um processo amplo que envolva toda a sociedade, há um desconhecimento e desinformação generalizados sobre o setor, o que impede o estabelecimento de “pactos sociais” (MACHADO, 2005) para a conservação dos recursos hídricos, que, no contexto do SINGREH, se inicia nos comitês de bacia. Nesse sentido, tanto Machado, Miranda e Pinheiro, (2004) como Jacobi (2005) acreditam em uma maior integração entre a participação social e o conhecimento técnico-científico, o que os autores definem como “negociação sociotécnica”<sup>37</sup>.

Neste sentido, Saito (2001) ao tratar da gestão participativa em bacias hidrográficas, aborda dois conceitos pertinentes a esta discussão: o primeiro se refere à demanda ativa e passiva, na qual não se pode considerar um serviço apenas por aqueles que estão diretamente envolvidos, desconsiderando um grande contingente de cidadãos que o ignoram; o segundo, baseado no conceito de razão comunicativa, a partir de Junger Habermas, serve para levantar o fato de que o domínio da linguagem e informações técnicas podem excluir os atores que não os tem, do debate e das decisões sobre a gestão da água, prevalecendo os interesses de grupos minoritários. O processo de decisão pública está imbuído da idéia de que é o conhecimento técnico-científico que legitima a decisão excluindo os outros tipos de conhecimento.

Barban (2005), ao estudar o interesse de envolvimento de lideranças locais, representantes de comunidades afetadas por problemas de moradia em áreas de mananciais no estado de São Paulo, nas discussões sobre recursos hídricos promovidas pelos comitês e sub-comitês de bacia, constatou: a dificuldade de entendimento da linguagem técnica; a fragmentação de informações dos diferentes órgãos públicos que lidam com questões transversais à bacia; a falta de meios financeiros para o acompanhamento dos espaços de discussão, que não são locais. Essas dificuldades afastam a maior parte da sociedade da gestão das águas, cuja representação é efêmera na conexão entre os interesses difusos de variados grupos sociais e os poucos representantes que conseguem se qualificar para os debates nos espaços participativos.

No estudo de comitês de bacia, Abers e Jorge (2005) surpreendem-se e procuram analisar como existem tantos organismos criados sem o devido apoio financeiro para seu funcionamento, em nível federal e estadual. As autoras compreendem que existem

---

<sup>37</sup> Para Machado (2005:13) o termo sociotécnico refere-se “a necessidade de fazer dialogar o social e o técnico, face a complexidade, à heterogeneidade e à diversidade dos elementos que se combinam e se misturam num dado espaço geográfico de uma sociedade mais ampla, formando uma emaranhado de relações constitutivas das práticas e ações cotidianas dos atores da dinâmica territorial de uma bacia hidrográfica”

especificidades em cada caso, e concluem por quatro fatores principais: “a possibilidade de que as políticas que modificarão a estrutura de incentivos sejam futuramente implementadas (i.e. cobrança); a necessidade generalizada hoje de se criar instâncias de negociação entre múltiplos atores em torno de problemas relacionados à água (ainda que estes sejam de natureza variada); a crença, dos técnicos de gestão de recursos hídricos atuando em todo o país, no modelo de gestão por bacia; e a crescente legitimidade social e política da gestão participativa” (ABERS & JORGE, 2005, p.21). Destacam, ainda, que os comitês são criados mais em circunstâncias onde está presente o poder público, mesmo associado à mobilização local, do que por iniciativa própria da sociedade civil.

Na avaliação de comitês de bacia, alguns autores optaram pelo conceito de *campo* de recursos hídricos (CARDOSO, 2003; CAMPOS, 2005; e TELES & VIEIRA, 2005, estes últimos referem-se mais a *campo organizacional*), de onde se pode emprestar a formulação de duas correntes em permanente tensão, inclusive para a análise da participação: “a *tecnicista*, que se apóia nos conceitos e instrumentos modernos da gestão e predomina no campo dos recursos hídricos; e a *democratista*, que vê a participação como um fim em si mesmo, e tem como foco principal a preocupação com a mobilização da sociedade, a representatividade nos órgãos colegiados, e a participação nos processos de decisão” (CARDOSO, 2003, p.67; NOVAES & JACOBI, 2002).

Assim, a participação da sociedade na gestão das águas e particularmente nos comitês de bacia hidrográfica, um tema bastante polêmico mesmo que regulamentado, é descrita sob diferentes enfoques: dos críticos dos processos de envolvimento da sociedade na gestão pública; dos analistas que consideram a participação um instrumental previsto em lei para o funcionamento do Comitê; dos analistas que procuram se posicionar de maneira neutra na avaliação da participação; e dos defensores dos processos participativos como direito constitucional e pelas lutas históricas, apontando as dificuldades enfrentadas pelos representantes da sociedade nas disputas de poder que têm espaço na gestão da água. As formas de interpretação dos comitês e de seu desempenho podem ser realizadas sob óticas diferenciadas pelos atores do sistema:

Se de um lado existem setores que os vêem como um caminho para o empoderamento da sociedade civil e o fortalecimento da democracia; por outro, existem setores que os vêem como uma forma de coordenar a diversidade de organizações em um campo ainda fragmentado; ou ainda, que sustentam que se trata apenas de uma forma do Estado esquivar-se de suas responsabilidades e que a



existência dos mesmos não impedirá que os conflitos continuem se agravando e que a disputa pelo recurso escasso se mantenha (CAMPOS, 2005, p.51).

Ortega (1998), Santos (1998), e Bender *et al* (2001) defenderam a importância da participação da sociedade na formação de comitês de bacia, não só pela representação institucional, mas pelo envolvimento da sociedade que garantiu o apoio à administração pública cujas ações no âmbito local não seriam suficientes para enfrentar os desafios postos à gestão de bacias.

Entre os analistas da participação nos sistemas estaduais, também são encontradas utilizações de conceitos diferenciados para avaliar o desempenho institucional e sua relação com processos participativos. Cunha (2005), Campos (2005) e Novaes e Jacobi (2002) lançam mão do conceito de capital social para concluir que o grau de organização social e a existência de um histórico de atuação dos atores sociais anterior à existência de comitês de bacia em estudos comparativos é um fator chave, embora não determinante, para diferenciar experiências onde os autores encontraram melhor desempenho institucional no estado de São Paulo.

Jorge (2003) verifica que mesmo existindo capital social anterior à formação do comitê estudado por ela em Minas Gerais, a exclusão de atores importantes devido ao domínio de elites locais e regionais, e a descontinuidade no estímulo do poder público ao comitê enfraqueceram a participação e o comprometimento social.

No estudo de 23 bacias hidrográficas brasileiras, boa parte delas com comitês instituídos e em fase de implementação, o projeto Marca D'Água (JOHNSON & LOPES, 2003) apontava entraves variados à participação nas diferentes unidades de estudo: domínio técnico da gestão; centralização de decisões; pouca capilaridade de determinados comitês em suas bacias, o que afeta o envolvimento da sociedade; domínio dos interesses dos grupos sociais mais fortes ou do poder público; exclusão de grupos minoritários; limitações financeiras à participação da sociedade; falta de capacitação técnica dos representantes e atores locais; problemas de legitimidade, representatividade e/ou dupla representatividade; desinteresse dos segmentos em participar do comitê, deslegitimando-o; ausência de mobilização social pela questão dos recursos hídricos e conseqüentemente pela formação ou fortalecimento de comitês.

Ao estudar comitês de bacias em diferentes estados da federação, leva-se em conta inicialmente que as legislações estaduais de recursos hídricos anteriores à Lei nº 9.433/97 apresentam composições diferentes das recomendadas pela legislação federal e pelo órgão máximo deliberativo do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Alguns comitês estaduais apresentam maior ou menor número de representantes de determinados segmentos, criando situações diferenciadas de representatividade, o que, entretanto não tem sido avaliado como diferencial da *performance* da atuação destes organismos. Da mesma forma, os aspectos como o envolvimento ou não da sociedade civil organizada – incluindo-se de usuários até ONG's, na criação de Comitês são citados apenas como elemento histórico; ou ainda as mudanças estruturais nos organismos criados antes da Lei nº 9.433/97 para adaptação a esta. Mariano e Souza (1997), por exemplo, destacam que os comitês paulistas criados antes da Lei 9.433/97 tiveram que se adaptar ao novo contexto, não sendo levado em consideração o êxito ou não de suas experiências.

De fato, Johnsson e Moreira (2003) e WWF/FNCBH (2005) destacam que atualmente a grande maioria dos 27 estados da federação já possui legislação própria relativa aos recursos hídricos, em geral atendendo aos mesmos princípios, organização e instrumentos consolidados pela lei nº 9.433/97, mas com especificidades variadas (NOVAES & JACOBI, 2002).

A experiência paulista de gestão descentralizada que tem início a partir da criação de sete diretorias de bacias hidrográficas pelo seu Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), em 1985, é impulsionada por um processo de mobilização social em torno da poluição dos recursos hídricos no estado que leva à criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos sem participação da sociedade, mas com a promulgação da lei paulista de recursos hídricos criando a figura dos comitês de bacia influenciada pela experiência francesa de gestão, o sistema paulista ganha contornos participativos (MIRANDA, 2003).

Mas a participação da sociedade, estimulada pelos órgãos gestores estaduais, enfrentou diversos desafios junto à evolução do sistema: desestímulo pela pouca efetividade de influenciar as decisões, ou de não vê-las consideradas; a contradição entre o sistema participativo e democrático, frente às demais estruturas de gestão burocráticas e centralizadoras; excesso de demandas devido à criação de muitos espaços participativos, ao mesmo tempo que deixavam pouca energia para a reflexão acerca do próprio sistema; falta de compatibilidade das decisões emanadas do sistema com as demais políticas públicas

transversais à bacia que ainda atendem a um planejamento setorial (MARCONDES & ANDRADE, 2005); dificuldade dos segmentos de partilharem o poder decisório (CUNHA, 2005; PIO *et al*, 2005), monopólio do conhecimento técnico pelos órgãos gestores e a própria falta de qualificação dos atores da sociedade civil (CAMPOS, 2005; PIO *et al*, 2005).

Estudando o Comitê de Bacia Tietê-Jacareí, Miranda (2003) conclui, ainda, que as decisões são tomadas segundo interesses dos segmentos mais organizados, geralmente o poder público; isso porque a sociedade civil, em geral usuários e mesmo organizações do segmento não têm interesse efetivo no comitê, devido a questões financeiras, sociais ou político-institucionais.

Com uma avaliação mais abrangente, Jacobi (2005) defende que mesmo apresentando limitações à efetiva participação, os comitês de bacia permitem ao cidadão o exercício e a aprendizagem da prática participativa, e a gradativa ampliação da conquista do direito de influenciar a tomada de decisão, rompendo com a cultura política tradicional (tecnocrática e centralizadora) que não pode se sustentar indefinidamente frente à abertura democrática da gestão da água. E, como acrescenta Campos (2005) ao reconhecer os comitês como arranjos participativos ainda não totalmente efetivos ou desejáveis como o modelo supõe:

Os avanços ocorreram principalmente no desenvolvimento das capacidades de pressão e inserção das necessidades de alguns setores, que anteriormente não encontravam espaço; na proposição e implementação de projetos, ainda que em menor grau que o desejado; e no fortalecimento da sociedade, especialmente através da criação de redes, as quais têm possibilitado a soma de esforços para fiscalizar e pressionar o governo quanto às políticas e às leis relacionadas ao tema, além de possibilitar o intercâmbio de informação e comunicação entre as organizações (Campos, 2005, p.54).

Mas Jacobi (2005) chama a atenção para a dificuldade do envolvimento social com o comitê, causado pela falta de acesso à informação e pela predominância de uma linguagem e conhecimentos técnicos que dificultam a ampla negociação, levando a conflitos pela existência de compreensões diferentes a respeito das mesmas realidades, nos quais prevalece o conhecimento técnico. As dificuldades enfrentadas pelos demais segmentos na participação no comitê, ligadas também aos interesses dos órgãos gestores de recursos hídricos que são responsáveis pela distribuição de recursos, têm influência direta sobre a participação da sociedade (JACOBI, 2005) que, frente ao alto custo social e financeiro que enfrenta para

participar dos espaços decisórios, pretende alcançar resultados e não apenas legitimar políticas governamentais.

Neste sentido, Sampaio (2004) também concorda sobre a importância do acesso à informação e afirma que a falta de apoio financeiro para a participação dos atores da sociedade civil na gestão das águas resulta em decisões que engendram mais os interesses dos grupos que têm melhores condições de responder aos desafios do sistema.

Na experiência do sistema de gestão das águas do Rio Grande do Sul, onde as Universidades tiveram papel fundamental na mobilização para formação dos organismos de bacia, Zorzi *et al* (2004) e Hasse (2003) destacam a criação do ComitêSinos após um processo de mobilização envolvendo a imprensa, atores governamentais e a participação de ambientalistas e ONG's em 1988, tornando-se o primeiro comitê instituído por decreto com a participação da sociedade civil no país, seguido do Comitê do Rio Gravataí no ano seguinte com forte mobilização de ONG's ambientalistas associadas a técnicos do governo (GUTIERREZ, 2001) e com a devida promulgação da lei estadual posteriormente em 1994.

Entretanto, tais condições de origem a partir do envolvimento social bem como a maior representação da sociedade em relação aos comitês paulistas tripartites ou federais, não foram garantia de um exímio funcionamento durante a trajetória de comitês gaúchos (HASSE, 2005; HASSE, 2003; GUTIERREZ, 2003), o que se deve, segundo Hasse (2005) e Gutierrez (2003), a uma série de fatores que variam conforme as especificidades de cada comitê, mas convergem quanto ao desinteresse do governo estadual em valorizar o processo descentralizado e participativo.

Hasse (2005) coloca ainda que o processo de implementação dos comitês dependeu em parte do envolvimento de atores-chave nos órgãos governamentais que abriram espaços de permeabilidade para a consolidação da gestão descentralizada e participativa. A autora chega à conclusão semelhante às de Jacobi (2005), considerando os avanços positivos e as mudanças significativas desde a criação dos comitês por ela estudados, frente as limitações e desafios ao cumprimento do papel para o qual foram criados. Segundo a autora, os comitês permitem uma aprendizagem aos atores durante a prática participativa, o que reforça a cidadania e amplia a conquista de espaços no processo de tomada de decisão.

Do outro lado do país, Garjulli, Rodrigues e Oliveira (2004) destacam a experiência de mobilização e organização local da sociedade em torno das questões de gestão de

reservatórios artificiais que perenizam a oferta de água em condições de grande demanda e pouca oferta no estado do Ceará. A organização dos usuários de forma participada, segundo os autores, antecede e potencializa a formação dos comitês de bacia que se apóia na esfera municipal para viabilizar a gestão entre os diferentes atores e promover a sua constituição de acordo com a lei mais recente que data de 1993.

Nos comitês de Minas Gerais, cuja lei que instituía o sistema estadual de recursos hídricos datava de 1994, mas foi revista com base na PNRH sendo promulgada nova lei em 1999, a participação é facilitada pelas condições pré-existentes de envolvimento da sociedade com os problemas ambientais e suas estruturas participativas associadas e o estímulo do órgão gestor estadual (CAMARGO & CARDOSO, 2004). Segundo as autoras, o processo apresenta limitações recorrentes tais como: o desconhecimento do comitê nos municípios da bacia, o que dificulta o reconhecimento de suas decisões e o enfraquecimento do interesse pela participação; a falta de planejamento e de recursos (embora as autoras concordem que este último não é condição para a criação e o bom funcionamento dos comitês). Em geral, a avaliação dos comitês mineiros é positiva, e teve o suporte necessário do governo estadual para sua implementação, a despeito da confiança dos setores técnicos no papel viabilizador do sistema que as agências de bacia, ainda não criadas, deveria desempenhar (CAMARGO & CARDOSO, 2004).

Entretanto, Jorge (2003) ao estudar o Comitê do Rio Paracatu, afirma que as relações criadas com a instituição dos comitês estão sujeitas à reprodução da cultura política (no caso clientelista, regionalista e centralizadora) que não é transformada tão facilmente pela instituição de um sistema teoricamente democrático, descentralizado e participativo, o que compromete a sustentabilidade nos processos de gestão da bacia. Mariano e Souza (1997) também verificam que as relações de poder se perpetuam embora o sistema de gestão aponte para a democratização.

Em 1998, a iniciativa de formação do Fórum Gaúcho de Comitês durante o I Encontro Regional de Comitês, contando com representantes dos estados onde os sistemas estavam mais adiantados na constituição de organismos de bacia, levou à criação do Fórum Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica (formalizado em 1999), abrindo novo espaço de diálogo e aprendizagem para a sociedade civil (ZORZI *et al*, 2004; WWF/FNCBH, 2005), e que hoje se encontra associado à Rede Brasil de Organismos de Bacia, formada em 1998. Mais tarde, em 2001, é formado no III Encontro Nacional de Comitês de Bacia, o Fórum Nacional da

Sociedade Civil em Comitês de Bacia – FONASC-CBH, criado por 72 entidades da sociedade civil.

De modo geral, a WWF/FNCBH (2005), com a ajuda de especialistas, gestores e atores com história nos sistemas de gestão das águas, destaca que independente do tempo de implantação dos sistemas estaduais – dos mais antigos aos mais recentes, todos têm enfrentado desafios a sua efetiva instalação; o que não impede, para a entidade, que se façam avaliações no sentido de reconhecer os avanços e otimizar as soluções para problemas encontrados. Entre eles, a instituição destaca os diferentes entendimentos por meio dos quais a gestão e a implementação dos entes do sistema vêm sendo conduzidos, e a desconfiança dos segmentos na sua efetividade, frente aos conflitos de competência e o desrespeito às suas deliberações. Por outro lado, os desafios encontrados à efetiva participação nos comitês e na tomada de decisão não são impeditivos do seu funcionamento, e têm sido superados por estratégias diferenciadas que os atores desenvolvem de acordo com as especificidades encontradas, como mostra o trabalho de Cardoso (2003).

Em síntese, podemos destacar com essa revisão de literatura específica sobre a participação na gestão das águas, que a participação como oferta, a partir de políticas descentralizadas setoriais tanto nos estados como no âmbito do governo federal, tem tanto avaliações positivas quanto negativas, ou seja, não há consensos estabelecidos sobre a questão. Por um lado, não há suficiente acúmulo de conhecimento para se tratar da relação entre a participação/eficiência dos comitês; mas há um processo histórico que permite avaliar as condições de oferta e o desenho da participação no sistema. Nesse sentido, Campos (2005) e Nogueira (2004) avaliam que a oferta de espaços de participação e o envolvimento da sociedade não são garantias de participação efetiva, nem de resolução de conflitos. Isso se deve a variados fatores que se situam fora do sistema de gestão das águas, portanto constitutivos dos próprios atores sociais e do histórico de estrutura das oportunidades políticas, bem com do próprio *campo* (CARDOSO, 2003) de recursos hídricos.

As ONG's ambientalistas, cujo segmento social vem se transformando desde a década de 80, passam a integrar estes espaços de oferta de participação em um ambiente predominantemente técnico, o que difere em muito do campo ambiental onde se formaram e desenvolveram suas agendas ambientalistas. Para Jacobi (2005) as ONG's estariam entre os atores sociais que buscam ampliar a participação democrática e efetivar o controle social sobre a gestão das águas. Bustos (2003) indica que, no âmbito dos projetos de educação

ambiental financiados pelo FEHIDRO, as ONG's (desde 2000 quando foram permitidas concorrer a recursos) são as principais demandantes, e que suas ações são voltadas não só para a preservação e conservação dos recursos hídricos, mas também para a construção do conhecimento ambiental, da cidadania e da melhoria na qualidade de vida.

A participação das ONG's nos comitês de bacia hidrográfica, entretanto, não é isenta de conflitos. A definição de sociedade civil implica uma análise do conceito incorporado pela Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como do espaço dado a este segmento no âmbito dos comitês de bacia, que se constituem como os principais instrumentos de envolvimento social na gestão das águas.

Esta participação por oferta estatal, no âmbito das políticas de descentralização da década de 1990 no Brasil, segue acompanhada de uma evolução das organizações da sociedade civil e da luta pela abertura democrática ao engajamento nos espaços institucionalizados de decisão. Com a abertura democrática surge também uma proliferação de instituições civis e sua diferenciação, constituindo o chamado terceiro setor, havendo disputa por recursos e poder de influenciar as decisões públicas.

Frente a uma diversidade de atores e seus interesses nos espaços públicos na disputa por recursos e a defesa de suas posições, os conflitos são iminentes, e tendem a se institucionalizar nos espaços previstos nas políticas participativas. Mas não se pode afirmar que existe um tratamento adequado para tais conflitos, sendo imperativo para os atores sociais com menos habilidades e recursos o desenvolvimento de estratégias para efetivamente participarem do processo de tomada de decisão.

Nos capítulos seguintes, serão trabalhadas as origens do modelo de participação adotado pela política brasileira de recursos hídricos. O sistema francês com mais de 40 anos de existência foi modelo de inspiração para gestão das águas em muitos países, inclusive o Brasil. A configuração do sistema brasileiro, contudo, seguiu algumas especificidades que não são encontradas no modelo francês, dada a questão da dominialidade, enquanto naquele país, a evolução do sistema levou a diferenciação em estruturas locais de apoio aos comitês nacionais que não figura no cenário brasileiro. As implicações dessas diferenças serão objeto de análise no estudo dos instrumentos de participação da sociedade civil na gestão das águas.

Os casos específicos do Comitê do Rio Paraíba do Sul no Brasil, considerado modelo de implementação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, e um Conselho de Bacia em

Portugal, cuja ineficiência no debate sobre a implantação de um empreendimento altamente controverso que afetaria todo o regime hídrico da Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana, também subsidiarão a análise iniciada pelo presente marco teórico. Com o apoio da concepção de participação como uma conquista social e um pressuposto da democracia, foi analisado como o conflito em torno dos espaços de participação da sociedade induz a uma transformação dos atores sociais, e, em função dos formatos e efetividade dos espaços e processos de participação, foram analisadas as resultantes de tal transformação, especialmente no que se refere ao aprimoramento dos atores sociais.



## **CAPÍTULO IV – POLÍTICA DE ÁGUAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO FRANCÊS**

O modelo de gestão das águas desenvolvido na França a partir da Lei nº 64-1245 de 16 de dezembro de 1964 é tido como referência em inúmeros países com diferentes regimes de governo, histórias políticas, culturas e configurações político-administrativas. Com a descentralização do processo de decisão sobre um tema de grande complexidade e frequentemente suscitador de conflitos sociais, das mãos do Estado para sua administração desconcentrada, coletividades locais e usuários, a experiência francesa transformou-se num ícone de gestão para o setor, mesmo com dificuldades de transposição do modelo para outros países devido as suas especificidades e complexidade (ACADÉMIE DE L’EAU, 2001).

Com o aprimoramento do seu caráter de planificação do setor e o papel das Agências de Bacia, autônomas financeiramente e responsáveis pela manutenção do sistema e ações de gestão, o Estado atualizou a Lei de 1964 por meio da Lei nº 92-3 de 1992, criando instrumentos de planejamento e gestão específicos com envolvimento da sociedade no nível local de gestão, ao contrário dos Comitês de Bacia associados a um território amplo com diferentes níveis de administração territorial.

Com aproximadamente quase 40 anos de gestão sob este modelo, a legislação francesa passa por dois movimentos interligados: a partir de 2003, a Lei de águas de 1992 passa por uma revisão sob influência da Diretiva-Quadro da Água<sup>38</sup> - DQA, com uma proposta legal com o objetivo de conduzir de maneira otimizada o conjunto de atores envolvidos com a gestão definidos a partir da Lei de 1964 e de 1992, reforçando as instituições criadas e seus papéis para o alcance das metas previstas pela legislação comunitária européia, bem como criando um quadro único de regulamentação para a gestão das águas e da atividade de pesca (MMED, 2004). Ao mesmo tempo, a Diretiva Quadro da Água começa a influenciar a gestão das águas no país segundo seus objetivos ambiciosos de alcançar a qualidade das massas d’água continentais e litorâneas até 2015, e diretrizes inovadoras ao considerar a qualidade como um “bom estado ecológico”, em que são levadas em conta as necessidades de regulação natural das espécies e das próprias massas de água, artificiais ou naturais.

---

<sup>38</sup> A Diretiva-Quadro da Água (Diretiva 60/2000) é uma legislação de ordenamento e gestão do conjunto de águas continentais e litorâneas, válida para todos os Estados Membros da União Européia, de caráter revogador das legislações anteriormente vigentes para o setor.

Enquanto em 2003 o Estado francês promove um processo de consulta envolvendo tanto os atores de gestão da água como o grande público, com o apoio das Agências de Água e as Diretorias Regionais de Meio Ambiente<sup>39</sup> (*DIREN*) para conduzir o debate em âmbito local; devolvendo posteriormente o texto construído a consulta pública no início de 2004 (MEDD, 2004), a DQA é transposta para o direito francês por meio da Lei nº 2004-338 de abril de 2004.

Assim, a evolução do modelo francês de gestão da água não pode ser entendida de forma dissociada do contexto de descentralização do poder estatal para as coletividades territoriais, e das condições necessárias para a execução das tarefas administrativas.

#### 4.1 A DESCENTRALIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DAS ÁGUAS NA FRANÇA

As origens históricas do processo de descentralização na França remontam a 1789, com a criação dos Departamentos e Comunas pelas leis de 14 e 22 de dezembro do mesmo ano. Mas esta iniciativa de descentralização em meio ao contexto da Revolução Francesa ainda não é efetiva e somente a partir de 1830 o debate sobre a democracia local ganha contornos efetivos, com sua concretização a partir do reconhecimento das coletividades territoriais e do princípio de subsidiariedade na Constituição de 1946, e pelas leis de descentralização dos anos 1980 (VERPEAUX, 2005).

Atualmente, aproximadamente 36.000 comunas estão associadas a 100 Departamentos e 26 Regiões, que formam as coletividades territoriais, cujas atribuições são determinadas com o processo de descentralização dos poderes do Estado ao âmbito local. As Comunas e Departamentos são instituídos em 1789 no período da Revolução Francesa, e as regiões apenas a partir do Século XX.

A partir de 1982, a Região, antes simples intermediária entre o Estado e a intenção de gerir os departamentos em temas específicos, também ganha status de administração vinculada a um Conselho eleito, e da mesma forma, os Departamentos e Comunas passam a ter suas eleições orientadas pela mesma lei de descentralização (VERPEAUX, 2005).

---

<sup>39</sup> Órgãos desconcentrados do Estado nas regiões para a gestão do meio ambiente.

A descentralização francesa é considerada inacabada, uma vez que há sempre a reivindicação de melhores condições para a execução dos serviços transferidos do Estado para as coletividades territoriais (Região, Departamentos e Comunas), bem como observam-se superposições de papéis devido, principalmente, a fragilidades econômicas que dificultam a determinadas coletividades cumprirem suas funções<sup>40</sup>. Marceau (2005) afirma que com a transferência de responsabilidades e respectivos recursos para geri-las, surgem também questões de desvio de verbas e mau uso dos recursos públicos em nível local, como consequência do processo de descentralização, o que obriga a um maior controle local das ações das coletividades territoriais. Para o autor, as coletividades territoriais não estão subordinadas umas às outras, o que requer do Estado um papel de coordenação das mais variadas ações locais sobre as quais este não tem mais o papel de decisor único.

No campo ambiental, as Regiões têm como responsabilidade a proteção do meio ambiente e a manutenção da qualidade de vida, participando do processo de planejamento e gestão do meio ambiente e das águas dentro da elaboração de seus respectivos planos regionais; enquanto os Departamentos respondem pela conservação dos espaços naturais sensíveis, sua manutenção e controle do acesso público, e ainda pela disposição adequada dos resíduos sólidos (BÉCET, 2005). As comunas, por sua vez, são responsáveis pelo abastecimento de água e saneamento, pela coleta e tratamento de resíduos sólidos e pela qualidade do ar e da proteção do litoral. A partir da primeira legislação de águas, que data de 1898, até hoje, as comunas são as responsáveis pelo fornecimento de água e saneamento sob a tutela técnica e financeira do Ministério do Interior (COSANDEY *et al*, 2003).

Na década de 80, em meio às leis de descentralização, aproximadamente 90% das comunas eram rurais, com menos de 2000 habitantes, o que caracteriza a sua dificuldade de gestão financeira e garantir os serviços básicos às suas populações (NOVARINA & MARTIN, 1998). Estas dificuldades são enfrentadas por meio de variadas formas de cooperação inter-comunal, como por exemplo no campo de abastecimento de água e tratamento de águas residuais (DEMAZIÉRE, 2005). Os dirigentes das comunas chegam a ser re-eleitos pela boa gestão da água que desempenharam em seus mandatos (TAVERNIER, 1999).

---

<sup>40</sup> Barraqué (1995) afirma que não só os dirigentes das comunas não têm se demonstrado comprometidos com a questão ambiental em seu território mediante o controle e regulamentação por parte do Estado, como não dispõem de recursos para sustentar a transferência de atribuições do Estado para o poder local, tendo o Departamento importante papel no apoio às responsabilidades das comunas.

O Estado começa a transferir o controle da gestão das águas para as coletividades territoriais a partir da década de 60, iniciando um processo de gestão em nível regional (GHIOTTI, 2005). Para a autora esta passagem é compreendida em três momentos: nos Séculos XVIII e XIX a água faz parte do processo de apropriação e organização comunitária do espaço; após a Segunda Guerra, os usos da água se intensificam pelas demandas do desenvolvimento nacional gerando conflitos de uso entre agricultura, abastecimento e indústria; esta exploração dos cursos d'água se torna insustentável no Século XX e requer um controle e ordenamento ativos do Estado frente às reivindicações pela qualidade de vida das populações locais e associações de meio ambiente, gerando uma contradição ao processo de descentralização.

Para Cosandey et al (2003), o gerenciamento das águas francesas, antes da Lei 64-1245, era marcado pelo controle do Estado e pela setorização dos principais usos da água. Esta setorização conduziu a uma gestão fragmentada com base na água apenas como recurso sem uma visão integrada da bacia em suas múltiplas dimensões, desconsiderando os espaços naturais e as funções ecológicas dos corpos d'água (GHIOTTI, 2005).

De fato, é com a Lei de Águas de 1964 que a gestão das águas passa a contar com organismos de deliberação e concertação – os Comitês de Bacia, e agências executivas (Agências de Bacia) que atuam em grandes unidades territoriais: as 6 grandes bacias hidrográficas, a saber: *Rhône-Méditerranée-Corse*, *Rhin-Meuse*, *Seine-Normandie*, *Artois-Picardie*, *Loire-Bretagne* e *Adour-Garonne*. Esta lei tem como seus fundamentos a solidariedade entre os usuários; a gestão integrada do recurso água nos ecossistemas; o reconhecimento de seu valor econômico e o controle dos eventos hidrológicos de risco à população (COSANDEY *et al*, 2003).

Historicamente, o Departamento esteve associado ao processo de planejamento e gestão territorial, como representante do poder do Estado e intermediário do controle estatal nos espaços locais. Anteriormente ao processo de descentralização, as comunas, mesmo responsáveis pelo abastecimento e saneamento, eram consideradas pelo Estado como inoperantes e susceptíveis aos particularismos locais (GHIOTTI, 2005), contribuindo para manter a gestão submetida ao controle estatal. A Lei de 1964 cria espaços inter-regionais de gestão, por meio da figura dos comitês, espaços deliberativos envolvendo governo, coletividades territoriais e usuários.

Os usuários que participam nos Comitês de Bacia – considerando o processo de regulamentação por decretos e despachos posteriores à Lei de 64 – se constituem em representantes dos consumidores industriais, agricultores e até as associações de pescadores, de proteção da natureza e de defesa do consumidor. Esta estrutura de representação considera a bacia vertente como unidade de planejamento, efetivando o princípio poluidor-pagador por meio de um dispositivo de cobrança com o objetivo de controlar a poluição hídrica e fixar objetivos de qualidade da água, que segundo Ghiotti (2005), permaneceu inconstitucional até 2001.

Na esteira do processo de descentralização e na necessidade de aperfeiçoar os instrumentos de gestão das águas, a política de águas francesa ganha novos contornos com a Lei n° 92-3 de 3 de janeiro de 1992. A nova lei considera a água bem como os meios aquáticos um patrimônio nacional, dando maior importância ao seu equilíbrio natural e continuidade ao processo desencadeado a partir da lei de 1964, priorizando a otimização dos usos por setores e seus respectivos usuários.

Como na Lei de 1964, são revistas algumas legislações referentes ao domínio da água como, por exemplo, o Código de Saúde Pública e o Código de Mineração, e é estabelecida uma relação com legislações voltadas para a proteção do meio ambiente. Como afirma Barraqué (1995), os dispositivos legais no âmbito da água se resumem em poucas leis e diversos decretos, além das circulares do Ministério da Ecologia e Desenvolvimento Sustentável (MEDD), que não serão, no seu conjunto, abordados aqui.

Também são criados dois novos instrumentos de gestão: o Esquema Diretor de Ordenamento e Gestão das Águas<sup>41</sup> (*SDAGE*) para o território das grandes bacias hidrográficas, e o Esquema de Ordenamento e Gestão das Águas (*SAGE*) em nível local sob a intervenção das Comissões Locais de Água (*CLE*). Mas Ghiotti (2005) destaca que a proposta original trazia apenas o *SAGE* como instrumento, mas para não comprometer o papel exercido pelas Agências em âmbito regional, o *SDAGE* foi introduzido como intermediador dos interesses de gestão. De acordo com Barraqué (1995) houve receio da incompatibilidade entre os interesses da gestão integrada previstos na lei com a fragilidade dos processos locais mais voltados para o desenvolvimento segundo uma visão imediatista, o que de certa forma contraria os princípios da descentralização pelo intuito de reafirmação do papel do Estado.

---

<sup>41</sup> Aproveitando a tradução de Fernanda Oliveira para *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux* em Barraqué (1995).

O *SDAGE* é um plano estratégico de ordenamento e gestão que dispõe de orientações para o uso equilibrado da água fixando metas para sua quantidade e qualidade na bacia, respeitando as áreas naturais e definindo os limites de sub-bacias para a elaboração dos *SAGE*, que são elaborados em concordância com as orientações do respectivo *SDAGE* (Lei 92-3/1992)

As Regiões estão envolvidas mais diretamente com o *SDAGE*, enquanto os Departamentos além de assegurar o cumprimento do *SDAGE* envolvem-se diretamente nos *SAGE* apoiando ainda as comunas no abastecimento de água potável e no tratamento de águas usadas. O representante do Estado na Região, particularmente aquela em que esta situada a sede do Comitê de Bacia, é responsável pela iniciativa de elaboração destes planos, devidamente aprovada e com sua realização à cargo dos Comitês<sup>42</sup> e com a participação dos Conselhos Regionais e Departamentais.

Com a consolidação da região como espaço de representação do Estado na solução dos problemas de disparidade entre áreas geográficas, os Departamentos buscaram ir mais além nas funções desempenhadas no campo ambiental, como é o caso do Departamento de Hérault, na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea. Entre outros, o seu Departamento de Águas mantém uma Direção de Água e Meios Aquáticos responsável por apoiar, além dos serviços de abastecimento e saneamento, a gestão da água e suas estruturas associadas, entre elas as barragens de âmbito departamental.

Mas são as Agências de Água que tornam a gestão possível, arrecadando por vezes mais de 0,1% da riqueza nacional por ano (TAVERNIER, 1999). Inicialmente denominadas Agências de Bacia, elas foram criadas a partir de Lei de 1964 juntamente com os comitês. Primam pelo uso racional da água pelos serviços públicos locais e atuam na luta contra a poluição, não pela ação direta, mas por meio de auxílios financeiros aos atores do sistema, como usuários e mesmo aos Departamentos, frutos da tarifação (*redevances*) e sob orientação do *SDAGE* concernente (BOURDIN, 1998).

O Ministério do Meio Ambiente francês estabelece as diretrizes para elaboração de programas de ação plurianuais (5 anos) pelas Agências, submetidos também ao processo de concertação local (MEDD, 2004). Segundo Dubosc (2001), o Estado mantém-se presente na gestão das águas, mas desempenha um papel distante.

---

<sup>42</sup> As Agências de Bacia são as executoras sob orientações dos Comitês de Bacia.

## 4.2 O QUADRO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA FRANCÊS DE GESTÃO DAS ÁGUAS

A concepção de gerir a água de forma comunitária e no âmbito local na França é substituída por uma necessidade de controle e regulamentação com o aumento das demandas e conflitos no período pós 2ª Guerra Mundial, marcado pela centralização e setorização da gestão da água por parte do Estado (COSANDEY et al, 2003; GHIOTTI, 2005). Mas é com a Lei das Águas de 1964 que o Estado promove uma revisão das legislações vigentes (Código Rural, Código de Saúde Pública, entre outros), inserindo uma visão integrada da bacia e seus meios aquáticos naturais, ao contrário da visão da água apenas como recurso/insumo produtivo, propondo espaços de participação da sociedade para a gestão no nível inter-regional.

O artigo 13 da Lei de 1964 prevê a criação do Comitê Nacional de Água e dos Comitês de Bacia envolvendo os diferentes usuários, as coletividades territoriais e representantes do Estado no planejamento e ações na bacia, na gestão dos conflitos entre as coletividades e grupos interessados e na implementação da própria lei (Lei nº 64-1245). A lei cria, ainda, as Agências de Bacia e permite a participação dos usuários na sua administração, além de prever a consulta pública como instrumento de participação da sociedade na implementação de diferentes artigos.

A regulamentação do Artigo 13º se faz por outros dispositivos legais ao longo dos anos em um processo de aperfeiçoamento dos espaços decisórios e da garantia da representatividade na gestão dos interesses dos diversos segmentos. O Decreto nº 66-699 de 14 de setembro de 1966, já revisado por outros decretos, já garantia desde a década de 60 o apoio financeiro aos representantes que não residiam na cidade onde o Comitê tem sede. Entretanto, é o Despacho de 12 de dezembro de 1986, modificado pelo de 6 de setembro de 1999 que define a composição dos comitês, indicando entre os diversos usuários, as vagas para as associações de defesa da natureza e de consumidores. O despacho de 19 de março de 1987 regulariza o processo eletivo e de indicação dos membros dos Comitês.

A lei das águas de 64 incorpora em seu texto a luta contra a poluição das águas, a defesa dos meios aquáticos naturais e a preocupação com os impactos do uso da energia nuclear, que emergia por conta das manifestações da sociedade civil organizada, em particular das associações de defesa da natureza.

De fato, Gaudin (2004) afirma que a questão ambiental surge na França a partir dos anos 60 e ganha força na cena política na década seguinte. Para o autor, o movimento ambientalista já existia desde o mesmo período – e até antes, animado por ONG's de defesa da natureza, que o autor divide em duas correntes: uma *científica* que se caracteriza pela participação de especialistas, e outra *política*, que se torna mais crítica nos anos 70, contrapondo-se ao uso da energia nuclear, e defendendo um modelo alternativo de desenvolvimento. Ambas buscam na mídia a popularização de suas lutas.

Na eleição presidencial de 1974 essas correntes são foco dos interesses políticos, pois têm grande apelo junto à opinião pública. Em 1971 é criado o Ministério do Ambiente francês na esteira das reformas administrativas de 68, mas com atribuições coincidentes com demais ministérios que anteriormente dividiam as funções relacionadas com o meio ambiente, gerando grande resistência à sua atuação. Além disso, somente 20 anos mais tarde toma vulto o processo de descentralização de suas ações (pela criação das Direções Regionais de Meio Ambiente), o que o obriga a estratégias de atuação associada a ministérios menos competitivos, governos locais, coletividades territoriais; ou cooperação com associações locais e regionais que possuem, além da capacidade de sensibilizar e mobilizar a sociedade, capacidade de contraposição aos fortes interesses (GAUDIN, 2004).

Jacquot (2000) situa as raízes da atuação ambientalista na França em uma disputa por uma área natural de grande valor, que conduziu a criação da primeira Unidade de Conservação no país em 1963<sup>43</sup>. Para o autor, este conflito ajudou a definir as características do ambientalismo francês, voltado, sobretudo, para a preservação dos valores naturais, o que o difere do seu congênere alemão, baseado na luta pela qualidade de vida das populações e fundado no movimento anti-nuclear<sup>44</sup>.

Mas Gaudin (2004) considera que as ONG's são responsáveis pelo controle da aplicação das leis nos espaços locais, pela construção dos problemas ambientais e pela mobilização da sociedade para resolvê-los, e ainda pela inclusão da questão ambiental nas agendas políticas e da mídia devido a suas manifestações e posicionamentos. São reconhecidas como fortes aliadas das políticas de meio ambiente, na sua aplicação e controle

---

<sup>43</sup> Parque Natural de Vanoise, na Região Rhône-Alpes, segundo o autor.

<sup>44</sup> Entre outros autores, Jacquot (2000) faz distinção entre *associations de défense de la nature* e *associations de défense de l'environnement*. Para o autor, as ONG's francesas crêem na melhoria da qualidade de vida das populações pela salvaguarda da natureza, desconsiderando a princípio outras dimensões socioambientais na luta pelo meio ambiente, em relação às ONG's alemãs.



social (LASCOUMES, 1994; GAUDIN, 2004). Devido a tanto, considera-se que ao reconhecer tais contribuições – e sua capacidade de oposição autônoma, o Ministério do Meio Ambiente vale-se delas como parceiras nos conflitos de aplicação da lei ambiental nos espaços locais e regionais.

Com a revisão da Lei de 64 e a avaliação dos seus instrumentos que culmina na Lei de Águas de 1992, o âmbito local é reconhecido como espaço de referência para gestão das águas por meio do Esquema de Ordenamento e Gestão da Água (*SAGE*), em concordância com o Esquema Diretor de Ordenamento e Gestão das Águas (*SDAGE*). Segundo o artigo 5º da Lei 92-3 de 1992, a elaboração, aplicação e acompanhamento do *SAGE* ficam a critério de uma Comissão Local de Água (*CLE*), composta por representantes do Estado, das coletividades territoriais e dos diferentes usuários, entre estes as associações com 5 anos de atuação e comprometidas com os princípios da referida lei. A Comissão Local de Água é uma instância de deliberação entre representantes de diversos segmentos a respeito do *SAGE*, apoiada por uma equipe técnica e associando-a aos estudos que antecedem a elaboração do *SAGE* outras instituições locais no âmbito da sub-bacia (MARTIN-LAGARDETTE, 2004).

Na operacionalização do *SAGE* e compatibilização com este das ações empreendidas pelas coletividades territoriais, podem ser criadas Comunidades Locais de Água, em que as associações podem ter um papel consultivo (Artigo 7º da Lei 92-3 de 1992). Entretanto, Martin-Lagardette (2004) afirma que até o momento nenhuma foi verdadeiramente constituída.

Ao contrário, as Comissões Geográficas, não previstas em lei e criadas a partir dos Comitês de Bacia, se constituem em verdadeiros fóruns locais de água associados aos Comitês de Bacia, apoiando a consulta sobre diversas questões referentes à bacia em escala local, com reuniões conduzidas por representantes dos Comitês constituídos legalmente e que atuam na área geográfica de circunscrição de cada Comissão. As associações de defesa da natureza e dos consumidores de água participam entre os diversos usuários, representantes dos serviços desconcentrados do Estado e das coletividades territoriais. Os espaços de participação previstos nas leis de 1964 e 1992 podem ser visualizados na Figura 10.

Ainda em 1981 foi criada pelo Ministério do Meio Ambiente francês a figura dos Contratos de Rios<sup>45</sup> (*Contrats de Rivière*), planos de ação de 5 anos que podem também ser

---

<sup>45</sup> Aproveitando a tradução de Fernanda Oliveira em Barraqué (1995).

estabelecidos para lagos ou aquíferos, associados aos Comitês de Rio<sup>46</sup> (*Comitês de Rivière*) como espaços de participação da sociedade junto aos representantes das coletividades territoriais, mas com pouca adesão à época.

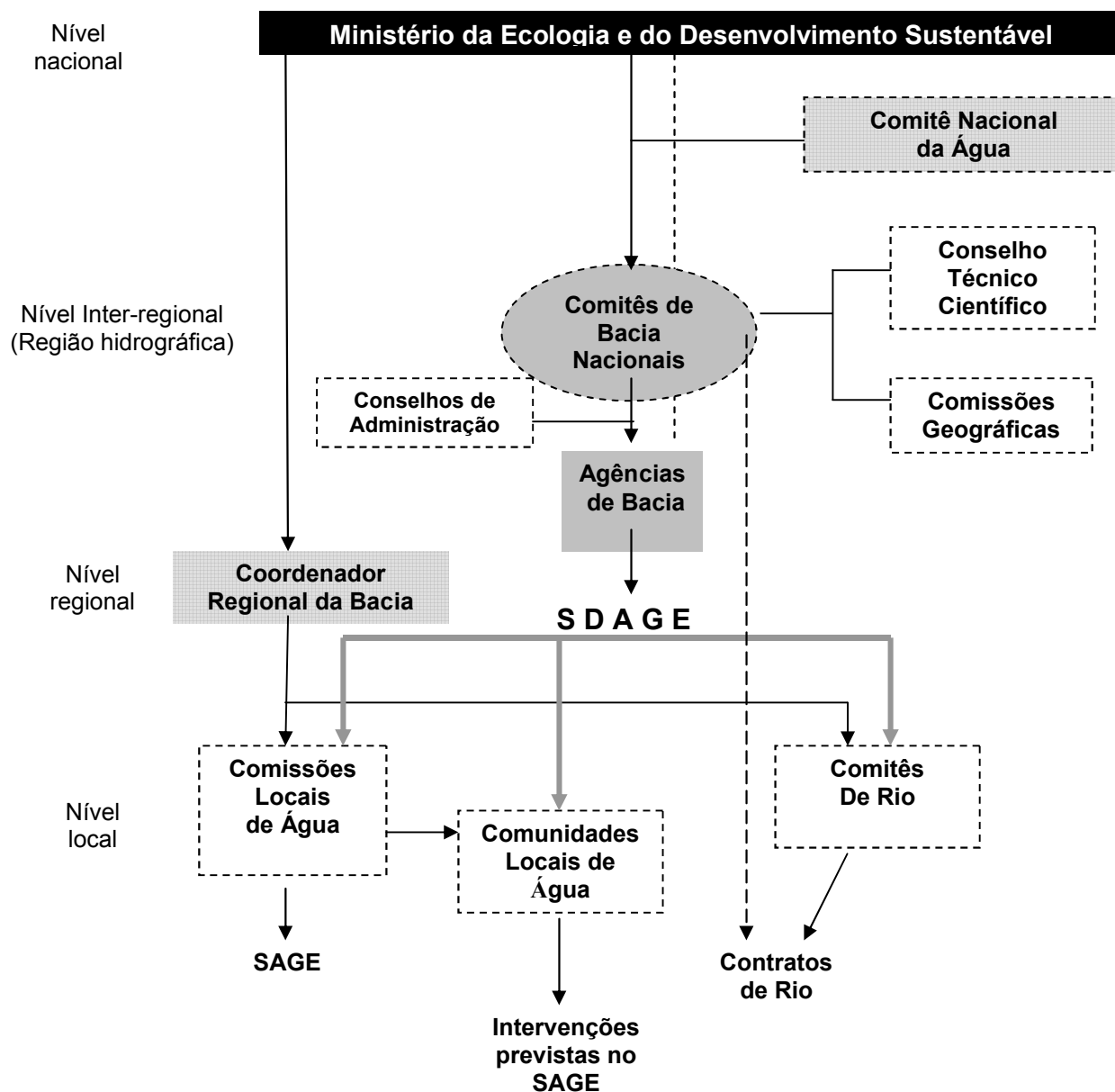


Figura 10. Organização dos espaços de participação (em pontilhado) e suas respectivas finalidades no sistema de gestão das águas, segundo a organização da Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea..

Enquanto o *SAGE* cumpre um papel de ordenamento orientando as ações no âmbito da sub-bacia de acordo com o *SDAGE* e a Lei de águas de 1992, o Contrato de Rio é um

<sup>46</sup> Idem.

compromisso entre os segmentos envolvidos com a gestão da água estabelecendo objetivos, metas, prazos e responsabilidades consensuais para o cumprimento do *SAGE*, *SDAGE* e dos princípios da Lei. Para elaboração do Contrato de Rio, sua aplicação e acompanhamento, é constituído o Comitê de Rio, onde as associações de defesa da natureza também encontram-se representadas no segmento dos usuários. Embora sem participação da sociedade civil, os Sindicatos Mistos são também outra estrutura que desempenha um papel importante na efetivação dos Contratos de Rio.

No Conselho de Administração das Agências de Água é prevista a participação de usuários, segundo a indicação dos Comitês de Bacias, embora só mais recentemente possa ser vista a participação de associações de defesa da natureza, a exemplo da Agência de Água da Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea e Ilha de Córsega (AERMC). Segundo Martin-Lagardette (2004), ainda existem outros espaços consultivos associados a leis que complementam a gestão no âmbito das comunas; e, por fim, é preciso ressaltar o papel que a consulta pública, prevista em vários artigos das leis de água na França, desempenham ao anteceder as decisões no que concerne à água.

De acordo com Barraqué (1995) a evolução do sistema francês reside, em parte, em uma priorização da proteção dos cursos d'água e meios aquáticos. Entretanto, também considera que há pouca avaliação da implementação deste amplo processo decisório envolvendo múltiplos atores frente à frágil capacidade do Estado de geri-lo adequadamente. Mas Barraqué *et al* (2004) avaliaram processos de participação em políticas públicas de águas na região hidrográfica *Adour-Garonne* considerando positivas as mudanças nas relações de poder pela inserção de novos atores no processo, dinamizando a gestão em nível local. Considerando determinados constrangimentos ao processo, os autores destacam, por outro lado, a aprendizagem colaborativa sobre a bacia e sua gestão, e a partilha de conhecimentos como a base do processo participativo.

De fato, com um quadro legal que privilegia, a priori, a proteção da natureza e ao mesmo tempo persegue objetivos de uso racional, fundando múltiplos espaços destinados a envolver a sociedade em processos deliberativos e consultivos, há que se vislumbrar uma sociedade civil organizada atuante e capaz de construir e defender interesses em um processo de gestão democrático, participativo e descentralizado.

Se há um movimento intencional por parte do Estado de empreender – via associações de defesa da natureza, o controle da aplicação do quadro legal sobre as ações das coletividades territoriais e segmentos produtivos – e como afirma Barraqué (1995), as condições criadas com a evolução da legislação de águas favorecem esta vigília ambientalista – torna-se necessário traçar um perfil destas associações cujas atribuições são acrescidas indiretamente pelo processo de descentralização.

Pucciarelli (2000) caracteriza os ecologistas como atuantes em uma esfera localizada: mais da metade dos entrevistados em sua pesquisa são residentes em comunas de menos de 10.000 habitantes, a maioria com algum tipo de formação especializada. Mobilizados pela mídia, são engajados em manifestações pela defesa dos valores naturais ou causas específicas como a luta anti-nuclear ou contra os alimentos geneticamente modificados, por exemplo. Embora ligados aos ideais de esquerda, não há entre eles uma forte aproximação de instituições partidárias ou mesmo de luta ambientalista.

Esta resistência ao engajamento faz com que as Associações de Defesa da Natureza e do Meio Ambiente enfrentem dificuldades na sua atuação por falta de voluntariado, o que em períodos recentes já foi sanado por programas estatais de combate ao desemprego que alocavam mão-de-obra especializada nos quadros das ONG's<sup>47</sup>. Mas de fato, estas ONG's são consideradas bem atuantes em seus esforços na luta pelos seus ideais. Elas são responsáveis pela sensibilização e mobilização progressiva da sociedade para as questões ambientais, não só pela exposição de suas ações e manifestações na mídia como pelas suas estratégias de atuação conjunta, e pela difusão de informações, procurando influenciar as políticas públicas fazendo pressão sobre os dirigentes das coletividades territoriais e serviços desconcentrados do Estado (LASCOUMES, 1994). No âmbito local, segundo o autor, elas são proponentes da ação pública, fiscalizam a aplicação das leis e denunciam os seus descumprimentos apoiando a execução das políticas ambientais do Ministério do Ambiente, embora sejam mais reconhecidas por este como instrumento em algum conflito local de não aplicação de leis pelas coletividades territoriais.

Com uma ação conjunta, quando assim o problema o exige, elas buscam participar desde o momento de formulação das políticas públicas até a sua avaliação, tendo estas

---

<sup>47</sup> Entrevistas realizadas com dirigentes e técnicos de ONG's ambientalistas na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea em 2005.

associações se multiplicado entre as décadas de 60 e 80, mas com raízes desde o Século XVIII (Lascoumes, 1994).

Muitas surgem pela mobilização em torno de um problema local específico e ao longo dos anos vão modificando sua atuação – do perfil contestatório e de protesto passam a apropriar-se dos instrumentos legais e por meio de parcerias utilizam meios judiciais para combater a poluição e a deterioração dos meios naturais, como descreve Gramaglia (2004) a despeito da evolução de uma associação de defesa da natureza fundada por pescadores.

Hubert e Vanssay (2005) colocam que problemas ambientais localizados levam a mobilização de cidadãos e à criação de associações locais de defesa do ambiente que tão logo obtenham vitória sobre a questão acabam perdendo sua continuidade. Entretanto, Bayet (2005) demonstra como movimentos locais apoiados por associações regionais e nacionais se revelam como estratégias bem sucedidas de atuação. Essas estratégias, segundo a autora, encontram êxito devido não só a ampliação de sua legitimidade perante a opinião pública, mas, sobretudo, com a construção de argumentos coerentes e estruturados, uma vez que está associada ao desenvolvimento de uma capacidade de contra-argumentação técnica capaz de fazer frente aos demais grupos de interesse.

De fato Lascoumes (1994) divide as ONG's do ambiente de acordo com as formas e condições da ação coletiva em quatro grupos principais, em resumo:

a) as do tipo *generalistas*, representando um grupo mais restrito entre as associações (7% do total), mas com atuação em nível departamental, regional e mesmo nacional, congregando inúmeras organizações dos tipos descritos em seguida, apoiando as suas ações em âmbito local. Tem boa penetração na vida pública, embora com um quadro pessoal instável e pouco financiamento de suas ações, funcionando como redes de associações e intermediando a ação entre as coletividades territoriais e a sociedade civil organizada.

b) as do tipo *guardiãs*, criadas em torno de algum conflito pontual, diversificam seu campo de ação ao longo do tempo e muitas têm um tempo de existência considerável, contabilizando 34% das associações estudadas pelo autor. Participam de espaços públicos consultivos e deliberativos no âmbito local, muitas vezes sob a forma de protesto, e seu campo de ação não ultrapassa o nível departamental, com boa capacidade de mobilização dos cidadãos, embora demonstrem frágil organização interna, quadro pessoal instável e poucos subsídios governamentais o que garante de certa forma sua independência política.

c) as do tipo *especialistas*, criadas em torno de um interesse focalizado como uma espécie de fauna ou flora ameaçada, um espaço natural como um rio, lago ou parque, ou mesmo reúnem especialistas técnicos e cientistas em torno de causas ecológicas; elas contabilizam 30% das associações de defesa da natureza, contam com um bom número de adeptos e gozam de subsídios governamentais, e atuam no nível do departamento e mesmo as regiões.

d) e as do tipo *NIMBY*<sup>48</sup> e de âmbito localizado, criadas por um interesse local pontual, como os impactos ambientais de um empreendimento que afete o patrimônio local. São isoladas e congregam muito poucos membros, e podem ter uma vida curta, ditada pelo andamento do conflito para o qual dirigem todas as suas atenções, tendo um papel mobilizador forte, cuja criação, segundo o autor, esta mais ligada a falta de transparência e espaço no processo decisório do que à visão curta e egoísta pelas quais são frequentemente criticadas.

As dificuldades internas e as limitações das associações de defesa da natureza são evidenciadas no seu engajamento nos inúmeros espaços públicos criados com a descentralização das políticas ambientais do Estado para as coletividades territoriais. No jogo de interesses que envolvem os processos decisórios elas competem pelo poder de influenciar as políticas públicas. Para tanto, é preciso que apresentem mais que uma visão local do problema, tenham capacidade de argumentar no campo técnico-científico e ampliem sua legitimidade por meio da representatividade em relação às suas bases, como coloca Bayet (2005), além de necessitarem de recursos financeiros para ampliação de suas atividades no sentido de garantir o alcance destes objetivos. No entanto, correm o risco de perder sua autonomia e capacidade crítica ao se integrarem aos espaços de decisão considerados pouco democráticos e excludentes, dominados pela administração pública e jogos de interesses dos atores diversos (LASCOUMES, 1994). Na medida em que não alcançam tantos requisitos, as associações têm sua legitimidade de ação mais evidenciada no acesso e difusão de informações na mídia mobilizando a opinião pública, do que no processo de concertação em que se espera delas um papel de construção da política pública (BAYET, 2005).

De acordo com pesquisa realizada pela Comissão Europeia (2005), as Associações de Defesa da Natureza gozam de prestígio entre a sociedade francesa quando se trata da confiabilidade nas informações sobre as questões ambientais – 44% dos franceses confiam mais em cientistas e associações do que nos demais veiculadores de informações, inclusive oficiais. Em relação à gestão da água, também são as associações que mantêm a maior

---

<sup>48</sup> Do inglês « not in my backyard » (não no meu quintal).

confiabilidade para resolver questões ligadas à água e para difundir informações confiáveis sobre a qualidade dos cursos d'água, lagos e lençóis subterrâneos (Figura 11).

E é nesse sentido que Coulet (2005) reivindica para as associações que participam dos comitês de bacia e seus espaços de participação associados que se multiplicam no âmbito local (Comissões Geográficas, Comissões Locais de Água, Comunidades Locais de Água, comissões de planificação) o apoio financeiro da administração pública para o trabalho que vai além de seus objetivos fundadores. As associações sensibilizam a sociedade para as novas políticas estatais de ambiente, garantem um retorno de informações sobre sua aplicação aos decisores e ainda os subsidiam com informações científicas a que tem acesso e conhecimentos pertinentes sobre a realidade local (COULET, 2005; BAYET, 2005).

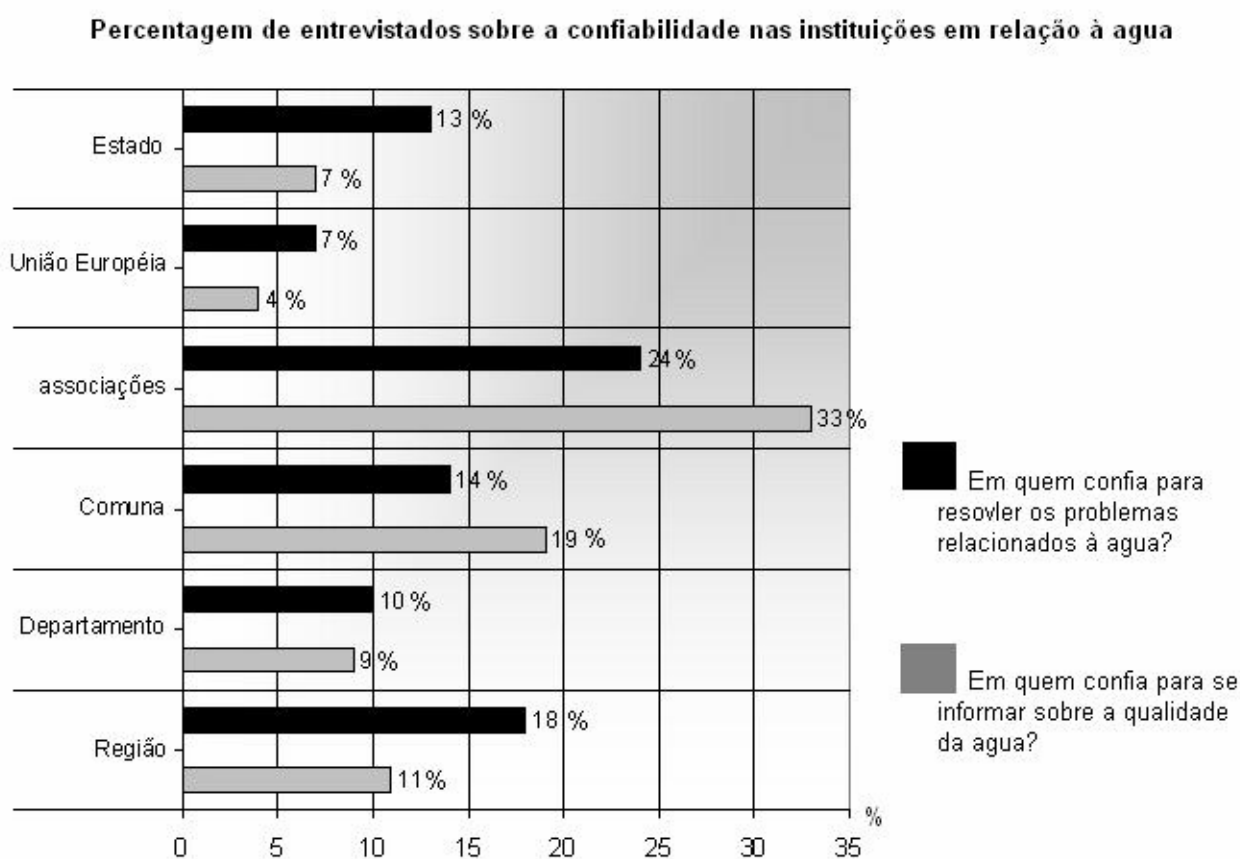


Figura 11. Percentagem de entrevistados na França sobre a confiança nas instituições para obtenção de informações relativas à qualidade da água de rios, lagos e lençóis subterrâneos. Fonte: adaptado de IFEN/MEDD (2003).

As Leis de Águas de 1964 e 1992 prevêm como instrumentos de participação os espaços já mencionados e a figura da consulta pública, embora não definam metodologicamente como se deve avançar neste processo, ficando a cargo de cada Comitê e respectiva Agência, bem como pelo entendimento das coletividades territoriais o seu desenrolar. O processo decisório em geral no contexto francês não restringe a participação apenas ao ato de representação em um espaço criado com a descentralização, mas segue uma dinâmica de sensibilização da sociedade para a participação junto aos mecanismos criados com as novas políticas, e quando pertinente, a consulta pública para subsidiar o processo decisório, que embasado por documentos e informações oficiais, segue por um processo de concertação que, então, define a tomada de decisão. Esta integração de procedimentos pode ser visualizada na Figura 12 adaptada da tentativa de Dubosc (2001) em descrever um modelo ideal de participação social.

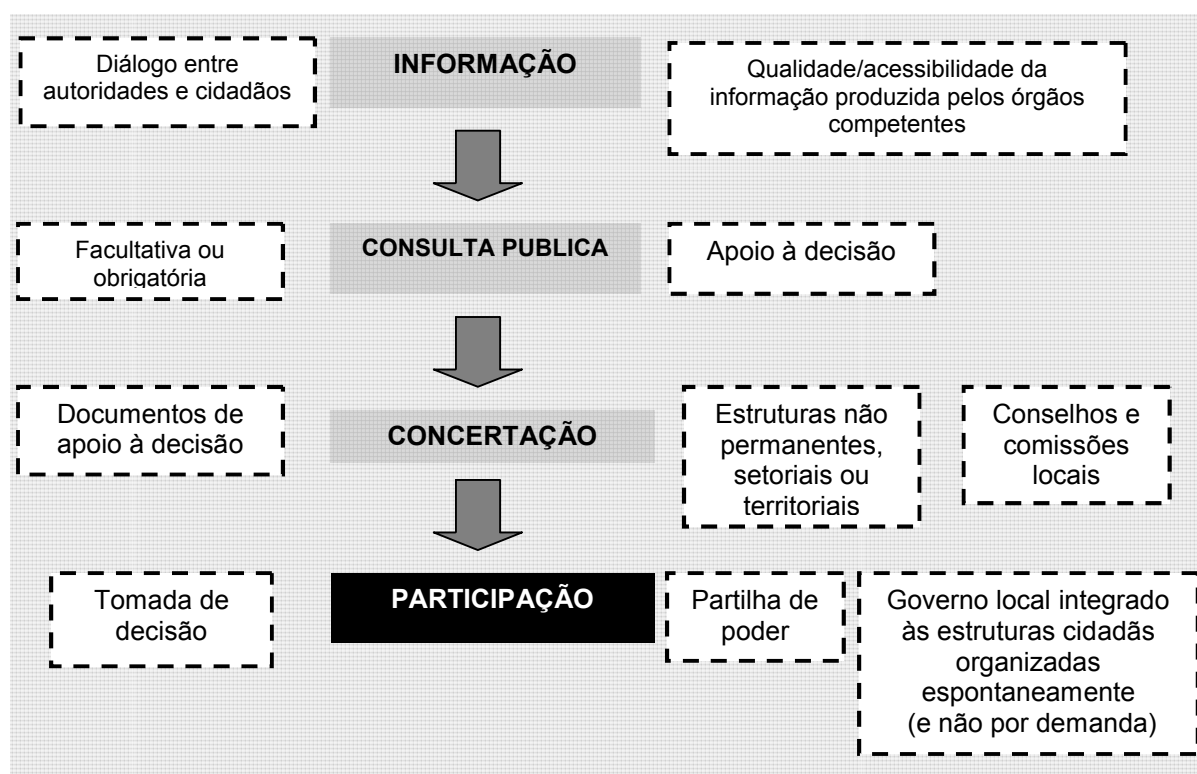


Figura 12. Descrição de um processo ideal de participação social, que reflete a aplicação empírica do conceito de participação no contexto francês. Adaptado de Dubosc (2001).



A participação, conforme a figura anterior, é um processo composto de quatro níveis interdependentes: a informação que subsidia o processo de diálogo; a consulta pública, que ao mesmo tempo em que sensibiliza e mobiliza a sociedade em geral, recolhe contribuições e tendências que serão úteis ao processo de tomada de decisão; a concertação, em que as políticas e documentos construídos para apoiar a gestão são submetidos ao debate e reformulação; e a participação propriamente dita, em que os cidadãos participam não só da decisão, mas da gestão pública.

Se para Dubosc (2001) os problemas de representatividade deveriam ser resolvidos pelo estímulo à multiplicação de associações ou pela sua escolha aleatória para constranger a dominância das mais fortes, para Lascoumes (1994) estas são preteridas pela previsibilidade de não contraposição às decisões políticas, mais do que seu potencial de contribuição e enriquecimento ao debate.

Mas se as políticas públicas de gestão das águas sofreram avanços que incluem desde a abordagem da bacia em suas diferentes dimensões – enfoque integrado do recurso e dos meios aquáticos naturais bem como as dimensões socioeconômicas das bacias<sup>49</sup> (GHIOTTI, 2005) – até a descentralização do processo decisório, as associações de defesa da natureza também passaram por importantes transformações como intermediárias entre o poder público e a sociedade civil, não só em sua estrutura interna como em sua forma de organização e atuação política (METTOUX, 2005).

A participação de diferentes atores na gestão das águas contrapõe os modelos tradicionais de decisão centralizada. Mas isto não impede que as decisões sejam antecipadas antes de serem colocadas aos espaços decisórios, nem que elas sejam tomadas sob influência de condições políticas, em detrimento das condições técnicas, como avalia Barraqué *et al* (2004).

### 4.3 O CASO DA BACIA DO RIO RÓDANO E MEDITERRÂNEA

A Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea está localizada no Sul da França (Figura 13), e compreende parcial ou totalmente o território de 8 regiões e 28 departamentos, estendendo-se

---

<sup>49</sup> Segundo a autora, a bacia hidrográfica, conceito de abordagem da bacia apenas em termos fisiográficos, dá lugar ao conceito de bacia vertente abordando as múltiplas dimensões da bacia: sociais, políticas, econômicas, culturais.

por 120.000 km<sup>2</sup> (25% do território francês). Em comparação com o resto da França, os recursos hídricos parecem abundantes, mas a bacia é condicionada por uma grande diversidade ambiental – rios temporários, grandes planícies aluviais, presença de glaciais, lagoas e massas de água subterrâneas e artificiais.



Figura 13. Divisão da França em seis grandes bacias hidrográficas. Fonte: adaptado de Agence de L'eau RMC (2005).

O desnível entre o Maciço Central e o litoral, juntamente com o regime de chuvas da região, permite com que cursos d'água intermitentes, inexistentes no verão, apresentem violentas cheias, em que grandes quantidades pluviométricas podem se abater sobre as regiões costeiras em poucas horas (LES ECOLOGISTES DE L'EUZIÈRE, 2001). Os autores destacam ainda a relevância das bacias com regiões acentuadamente calcárias que facilitam a existência de rios subterrâneos, correndo em determinados trechos sobre a terra, que podem chegar até o mar ou apenas alimentar outros cursos d'água.

As informações que se seguem são fornecidas pelo Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, mais precisamente dos resultados recentes contidos no relatório "*Bassin du Rhône et des cours d'eau côtiers méditerranéens: caractérisation du district et registre des*

*zones protégées*” (CBRM, 2005). Este relatório foi adotado pelo Comitê em cumprimento a umas das exigências da Diretiva Quadro da Água (Diretiva 2000/60/CE) para a caracterização da unidade de gestão prevista na lei e revisão do plano de bacia (*SDAGE*), e amplamente discutido pelos atores de gestão da bacia no ano de 2005.

Com uma população de 13,6 milhões de habitantes (censo de 1999), a Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea tem uma densidade dentro da média nacional (100 hab/km<sup>2</sup>), mas com uma distribuição espacial irregular, sobretudo quando se considera a desertificação nas zonas montanhosas que cobrem boa parte da bacia e a atração pelas zonas mediterrâneas. Como no restante do país, há uma diminuição da população rural, mas em média o crescimento populacional da bacia é estável, com rara exceção.

Os usos são variados: esportes de inverno e verão, hidroeletricidade, abastecimento humano e industrial, irrigação incluindo 150 campos de golfe, pesca esportiva e tradicional, usos termais, coleta de conchas e moluscos, exploração de salinas em áreas úmidas, entre outros. Os centros urbanos são em geral ordenados, mas 47% das comunas estão em áreas sujeitas a inundações, e 20% da população da bacia habita áreas inundáveis: dos últimos 20 anos, sete foram marcados por cheias com vítimas fatais e prejuízos da ordem de milhões ou bilhões de euros.

A bacia tem uma atividade agrícola diversificada e considerável, e suas limitações foram superadas pela irrigação ou pelo apoio da Política Agrícola Comum Européia (PAC), mas com consequências ao emprego de mão-de-obra no setor devido à modernização e diminuição do número de estabelecimentos rurais, mesmo que com grandes superfícies exploradas. A viticultura ocupa um lugar de destaque, sendo uma atividade tradicional distribuída em grande parte da bacia, além da fruticultura, milho e pastagens, concentrando 20% da produção agrícola francesa bem como 20% de área irrigada nacional. Em contraste com a média nacional, a produção vegetal tem mais destaque do que a produção animal e há boa conservação dos recursos florestais devido ao relevo que impede a sua exploração.

A maior parte da irrigação é feita por gravidade, envolvendo um volume maior de água do que outros métodos e contando às vezes com canais e estruturas antigas, mas com a conveniência de restituição de boa parte da água, o que é favorável aos cursos d'água sujeitos a secas e intermitência.

Levantamentos recentes demonstram que são retirados dos cursos d'água 18 bilhões de m<sup>3</sup>, e 196 milhões de m<sup>3</sup> das águas subterrâneas<sup>50</sup>. Embora a irrigação ocupe um lugar preponderante em relação ao contexto nacional, principalmente na parte sul da bacia onde a atividade agrícola depende diretamente desta, o maior uso de água está associado ao resfriamento de termelétricas e centrais nucleares (12,7 bilhões de m<sup>3</sup>), mas com 93% retornando ao meio; seguido do uso agrícola (2,8 bilhões), indústria (480 milhões) e abastecimento humano (450 milhões). Em termos de águas subterrâneas, valores mais modestos são retirados em sua maioria pelas coletividades locais, seguidos pela indústria, centrais térmicas e por último a irrigação.

A bacia do Rio Ródano e Mediterrânea é responsável pela produção de ¼ da eletricidade nacional, concentrando 2/3 da produção hidrelétrica. As indústrias estão concentradas em 5 ramos de produção: mecânica de precisão, refinamento de petróleo, química, material elétrico, e automóveis.

Na bacia existem 437 unidades de tratamentos de água para consumo em uma rede de 150.000 kms, e 4.315 estações de tratamento de esgotos com uma rede de saneamento de 70.000 kms, além de aproximadamente 1 milhão de estações não coletivas de saneamento. A capacidade de atendimento das estações de tratamento de esgotos soma o dobro da população da bacia, devido aos efluentes de indústrias e pelo aumento significativo da população nas estações turísticas (em média 6,5 milhões de turistas por ano e 6 milhões de residências secundárias).

A bacia abriga 50% da atividade turística nacional, seja no litoral em decorrência do clima mediterrâneo ou nas montanhas pelos esportes de inverno. Os usos para abastecimento humano e saneamento aumentam consideravelmente, tornando-se marcantes em períodos em que a diminuição dos níveis dos cursos d'água alcança os mais altos índices, chegando a gerar interrupção e controle do fornecimento.

Em geral a qualidade das águas superficiais é considerada boa, principalmente devido as melhorias na gestão dos últimos 10 anos, embora os cursos d'água secundários e intermitentes sejam bastante afetados em períodos de estiagem. A poluição difusa ainda é um grande desafio a ser enfrentado pelas estruturas de gestão, tanto para os cursos d'água como

---

<sup>50</sup> A vazão do Rio Ródano é de 1.700 m<sup>3</sup>/s, mas esta informação torna-se pouco relevante uma vez que a bacia e os dados apresentados se referem não só ao curso d'água principal, como cursos d'água mediterrâneos e aquíferos subterrâneos que não são seus afluentes ou lhe estão associados.

as lagunas litorâneas, juntando-se ainda os impactos de espécies exóticas, o desequilíbrio térmico causado pelo resfriamento das usinas, e as derivações nas cabeceiras da bacia. Nesse sentido, tanto as lagunas e ambientes costeiros são os menos beneficiados pelas ações de gestão.

#### **4.3.1 A participação na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea e as Comissões Geográficas**

A Lei de Águas de 1964 criou a figura dos Comitês de Bacia, e o despacho do Primeiro Ministro de 14 de dezembro de 1966 definiu sua circunscrição, estabelecendo o Comitê da Bacia do Rio Ródano, Mediterrânea e Ilha de Córsega e definindo sua sede em Lyon. Em 2003 a Ilha de Córsega ganha seu próprio Comitê de Bacia, sendo apoiado, entretanto, pela mesma Agência: *Rhône-Méditerranée-Corse* (AERMC).

Torna-se interessante compreender que nestes 40 anos de instituições de gestão das águas a composição dos comitês foi modificada no intuito de promover um processo descentralizado e participativo envolvendo todos os segmentos implicados com o uso e conservação da água e meios aquáticos. Segundo Tavernier (1999) as comunas, responsáveis por uma parcela importante da gestão em relação aos departamentos e regiões, bem como o meio associativo, encontrava-se sub-representados nos comitês.

A composição atualmente divide-se em quatro grandes segmentos: **Estado** – onde se encontram representantes dos Ministérios e do governo nacional nas regiões; **coletividades territoriais** – onde a lei se descentraliza por intermédio das regiões (representantes dos conselhos), departamentos (representantes dos conselhos) e comunas (Quadro 8); **usuários**, que envolve uma grande diversidade de atores, de grandes adutores a associações de proteção da natureza (Quadro 9); e **meios sócio-profissionais**, contando com representantes do Conselho Econômico e Social de cada uma das regiões presentes na bacia (CBRMC, 1999).

Da última gestão – de 1993 a 1999 – até a atual, o Comitê aumentou o número de representantes nos segmentos usuários (quase 40%) e coletividades territoriais (40%) afim de melhorar a representatividade destes segmentos, o que se revela uma constante preocupação do sistema francês e uma reivindicação dos segmentos envolvidos. O Estado continua

mantendo o seu montante de representantes na composição do Comitê, não ultrapassando 20%, seguindo o princípio da subsidiariedade na gestão das águas (CBRMC, 1999).

---

**Setores representados no Comitê a título das coletividades territoriais**

---

Conselhos Regionais  
 Conselhos Gerais (departamentos)  
 Cooperação Interdepartamental  
 Comunas com menos de 100.000 habitantes  
 Comunas com mais de 100.000 habitantes ou Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal  
 Estabelecimento público exercendo competência no domínio da água  
 Comissões Locais de Água  
 Outras (prefeituras/ conselhos)

---

Quadro 8. Representação das coletividades territoriais na composição do Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mar Mediterrâneo. Fonte: Agence de L'eau RMC (2005).

---

**Setores representados no Comitê a título de usuários e pessoas competentes**

---

Agricultura  
 Associação de pesca e piscicultura  
 Pesca profissional em água doce  
 Pesca marítima e conchicultura  
 Aquicultura (água doce)  
 Navegação  
 Turismo  
 Atividades náuticas  
 Indústrias químicas  
 Indústrias petrolíferas  
 Indústrias agrícolas e alimentares do tipo animal  
 Indústrias agrícolas e alimentares do tipo vegetal  
 Indústrias têxteis  
 Indústrias mecânicas  
 Indústrias de papel cartão e celulose  
 Indústrias de tratamento de superfície  
 Extração de areia e cascalho  
 Eliminação de dejetos  
 Cooperativas Agro-alimentares industriais ou Sociedades agrícolas de interesse coletivo  
 Pequenas e médias indústrias e empresas  
 Indústrias diversas  
 Setor elétrico nacional  
 Produtores autônomos de eletricidade  
 Distribuidores de água  
 Consumidores de água  
 Associações de proteção da natureza  
 Pessoas competentes (representando instituições científicas/acadêmicas)

---

Quadro 9. Representação dos usuários e *pessoas competentes* na composição do Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mar Mediterrâneo. Fonte: Agence de L'eau RMC (2005).

O comitê é subsidiado por um Escritório Executivo que reúne 19 membros do Comitê sobre a coordenação do seu próprio presidente e uma Comissão de Planificação que se ocupa do *SDAGE*, sua condução e acompanhamento. A Comissão do Meio Natural Aquático, de caráter consultivo, instituída pela Lei de Pesca em 1984, reúne representantes do governo, de pescadores, associações de proteção da natureza e demais atores de gestão das águas, deliberando sobre assuntos referentes à questão piscícola na bacia e os planos de água, em associação ao trabalho do Comitê.

O comitê é subsidiado, ainda, por um Conselho Científico previsto a partir da Lei das águas de 1992, sendo composto de 40 especialistas de diferentes áreas do conhecimento por um mandato de 6 anos e que trabalham de forma interdisciplinar para apoiar cientificamente o processo decisório (AERMC, 2005).

A cada seis anos é realizado novo processo de indicação dos membros e eleição do presidente e vice-presidente do comitê. O último mandato (1999-2005) foi responsável pelo fortalecimento da implementação do *SDAGE*, da aplicação de instrumentos previstos na Diretiva Quadro da Água e da preparação do 8º Programa da Agência de Água<sup>51</sup>, além das competências estabelecidas com a Lei de 1964 e 1992.

Na composição do comitê do período de 2000 a 2005, menos de 8% dos 119 membros eram representantes das Associações de Proteção da Natureza e de Defesa do Consumidor. Em geral, as associações de proteção da natureza representadas no Comitê têm âmbito de ação regional ou inter-regional, federadas à *France Nature Environnement*<sup>52</sup>, criadas em função da proteção da natureza de uma forma ampla, o que determina a amplitude de suas agendas que estão longe de atender somente ao ambiente especializado da gestão da água como idealizado pelos organismos de bacia. Ao contrário, nos espaços locais de gestão, como as Comissões Locais de Água responsáveis pelo *SAGE*, e os Comitês de Rio, podem ser encontradas associações de âmbito mais local, com ação nas comunas ou em coletivos que abrangem a área dos Departamentos.

Atualmente 24 *SAGE*'s estão em andamento ou em fase de projeto, e quase 90 Contratos de meio natural (rios, lagos, lençol subterrâneo) em que as associações de proteção

---

<sup>51</sup> Os Programas das Agências de Água não são coincidentes com os mandatos dos Comitês, são orientados pelo Ministério da Ecologia e do Desenvolvimento Sustentável, e têm a duração de 5 anos podendo ser ampliados.

<sup>52</sup> A *France Nature Environnement* é uma entidade nacional representativa do meio associativo francês voltado para as questões ambientais, em que mais de 3.000 associações filiadas atuam em rede contando com grande intercâmbio de experiências, informações e defesa de interesses coletivos.

da natureza devem focar suas atenções para incluir sua agenda ambiental e seus interesses, representando quase 70 % do território da bacia alcançado pelas estruturas locais de gestão (CRM, 2005). Nesse processo que exige capacidade técnica de influenciar políticas públicas, dedicação considerável e recursos humanos e financeiros, as associações são consideradas pelas Agências de Água e administrações territoriais como pouco eficientes em apoiar o processo de construção de políticas públicas, ancoradas em disputas políticas e por vezes cooptadas pelos agentes financiadores de suas ações que constrangeriam suas opiniões e posicionamentos críticos<sup>53</sup>.

Embora a participação das associações seja vista como fundamental ao processo de gestão pelo aporte das experiências locais e de sua agenda diferenciada, estas são consideradas uma pequena parcela de um processo mais amplo que envolve múltiplos atores locais, departamentais e regionais com os quais a Agência de Água mantém um diálogo constante procurando viabilizar a gestão da bacia. As associações de proteção da natureza são priorizadas pela Agência nos processos de mobilização social como intermediárias entre a ação administrativa local e a sociedade, recebendo inclusive financiamentos para apoiar determinadas ações sob responsabilidade do Comitê e da Agência. Mas para tal não são destinados quaisquer programas de formação ou apoio à gestão que não abranjam os demais atores da bacia cujas características e condições de ação são marcadamente diferenciadas.

Por sua vez, as associações ressentem-se de cumprir uma agenda exigente no âmbito da gestão das águas, para a qual tem pouco apoio e espaço de atuação, não sendo reconhecidas pela Agência ou administrações territoriais como instituições que têm uma atuação em múltiplos domínios e cujas raízes de atuação em geral não surgem no âmbito de gestão da água – ambiente especializado, tecnocrático e com fortes interesses quando se trata do desenvolvimento econômico<sup>54</sup>.

Como associações individuais ou como coletivos de associações, essas ONG's têm dificuldades de atuação no âmbito local devido ao baixo número de voluntários, associando-se em redes de cooperação e mantendo como estratégia de comunicação e mobilização a internet bem como publicações periódicas que informam aos sócios e à sociedade o teor de suas idéias

---

<sup>53</sup> Entrevistas realizadas nos escritórios de Montpellier e Marseille da Agência RMC, e administração departamental de Herault em agosto e setembro de 2005.

<sup>54</sup> Entrevistas realizadas com coletivos de associações, associações departamentais e locais envolvidas com espaços públicos de gestão das águas na Região de Languedoc-Roussillon.



e ações de cunho variado – de pontuais a programas específicos localizados e campanhas públicas.

A atuação das ONG's destaca-se desde a defesa de espécies vegetais ou animais em particular, estudos técnicos, projetos e processos de educação ambiental, participação em espaços públicos, sensibilização e mobilização da sociedade, pressão política para aumentar a agenda ambiental do governo e o cumprimento da legislação ambiental, fiscalização e controle social, protestos públicos e disputas jurídicas para encaminhamento de denúncias de descumprimento legal, que consomem demasiado tempo e recursos.

Trata-se, portanto, para elas, de pouca visibilidade de suas ações em diferentes campos de atuação perante a avaliação das Agências quanto a sua participação nos espaços públicos de gestão das águas, como o Comitê de Bacia ou espaços associados: Comissões Geográficas, Comissões Locais de Águas, Contratos de Rio.

As características do trabalho e engajamento das associações descritas por Lascoumes (1994) são reconhecidas na atuação local, mas com restrições quando se trata dos espaços de gestão das águas na bacia. Esse distanciamento – entre a atuação no ordenamento ambiental do território e na gestão das águas – prescinde de um estudo mais aprofundado dos constrangimentos à efetiva participação do meio associativo nos espaços públicos decisórios e consultivos. De antemão, é possível constatar que há uma relação indireta entre a atuação das associações e o Ministério da Ecologia e do Desenvolvimento Sustentável, que as apóia no controle social da aplicação do quadro legal nacional como abordado por Gaudin (2004) e Lascoumes (1994), e que, inevitavelmente, revela posicionamentos conflitantes entre os interesses locais na gestão: há oposição entre as associações e as administrações locais nos espaços públicos, cujos atores têm meios de ação e capacidade de influência extremamente desiguais.

Mesmo atuando em redes animadas via internet ou por outras formas de comunicação, as associações têm baixa capacidade de ocupar os múltiplos espaços públicos de gestão do território e do ambiente e, ao mesmo tempo, realizar as ações para as quais direcionaram seus ideais desde sua fundação. Ao ocuparem estes espaços, encontram dificuldades não só internas para o seu adequado posicionamento, como enfrentam a inadequação dos instrumentos voltados à participação da sociedade na gestão pública.

O Comitê da Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, entretanto, não é indiferente às limitações da participação dos diferentes segmentos na real negociação de interesses e decisões sobre a gestão das águas. A partir de 2001, sob críticas à efetividade do papel das Comissões Geográficas, a Agência de Água RMC realizou um processo diferenciado de avaliação e estímulo ao seu funcionamento perante às exigências do novo quadro legal europeu no âmbito da água, instituído pela Diretiva Quadro da Água. Segundo AERMC (2002), por um lado os comitês encontravam-se distanciados do âmbito local, e por outro, as Comissões Geográficas que seriam a ponte entre as diferentes localidades na bacia e o Comitê, apresentavam uma contribuição pouco efetiva.

As Comissões Geográficas na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea foram, portanto, criadas a partir de 1982 com o intuito de aumentar a capilaridade do comitê na bacia e tornar mais representativas as suas decisões em relação ao âmbito local. Como instâncias consultivas, essas comissões são presididas por membros dos comitês que atuam na área geográfica da bacia à qual concerne a comissão. Elas têm o papel de reunir no âmbito de sua área geográfica desde os representantes das comunas, usuários industriais, agricultores, serviços desconcentrados do Estado, até a sociedade civil organizada, que são externos ao comitê, podendo chegar a mais de 100 participantes em cada reunião (CRM, 2005).

Na bacia do Rio Ródano e Mediterrânea existem ao todo 9 Comissões Geográficas funcionando como instâncias locais de concertação correspondentes às sub-bacias (Figura 14). Cada comissão pode apresentar uma dinâmica diferente, reunindo-se uma ou duas vezes por ano para o debate sob enfoque local dos mais variados temas que concernem ao Comitê e aos programas da Agência de Água, e mais atualmente a implantação da Diretiva Quadro da Água. As discussões, conflitos e reivindicações desses espaços participativos são relatados ao Comitê de Bacia em suas reuniões formais pelos presidentes das comissões.

Em 2002, a Agência de Água empreendeu por meio de seus escritórios locais diferentes estratégias de estímulo ao trabalho das Comissões Geográficas com a organização e realização de *ateliers* geográficos de debate e construção de proposições para o seu 8º Programa. Sob a influência da DQA e segundo a necessidade de iniciar a construção do seu processo de implementação, o 7º Programa foi postergado por mais um ano e os *ateliers* foram utilizados também para discutir um programa de transição que permitisse a adequação do 8º Programa às novas orientações e exigências da DQA. Os critérios de disponibilização de recursos à partir das taxas cobradas aos diferentes usuários também fundamentou a

elaboração do programa de transição e a realização dos *ateliers*, sobretudo em um ambiente onde as estruturas de gestão local estão sendo formadas mas não obtém apoio financeiro para a concretização de suas ações.

A Delegação de Marselha da Agência de Água RMC empreendeu um trabalho mais aprofundado de organização dos *ateliers* geográficos que foram, na verdade, reuniões com os atores das Comissões Geográficas subdivididos em três grupos de trabalho temáticos. Seguiram, entretanto, uma metodologia de organização e trabalho específica que permitiu chegar a resultados consideráveis no âmbito da participação. As reuniões referiram-se às Comissões Geográficas de *Durance* e *Littoral Provence Côte-D'Azur*, com 75 e 70 participantes, respectivamente, e uma reunião regional com membros do Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea.

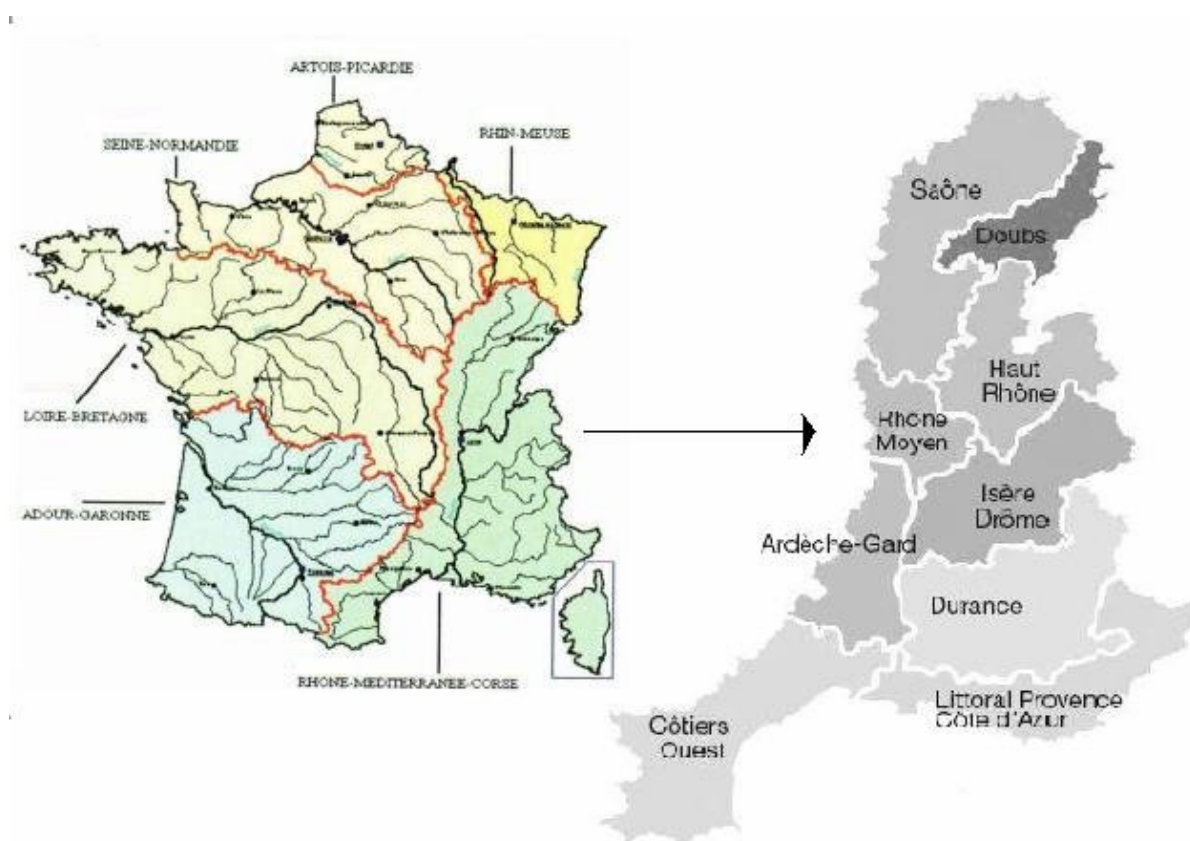


Figura 14. Divisão do território da França em bacias hidrográficas e a circunscrição em detalhe das 9 Comissões Geográficas da Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea. Fonte: adaptado de AERMC (2005).

Dentre as estratégias utilizadas, a Agência de Água substituiu a condução tradicional geralmente subsidiada por um documento técnico a ser submetido à consulta da comissão, previamente bem definido em termos de decisão e território de abrangência, deixando pouca margem de negociação para os atores, cuja suposição de poderem influenciar mudanças no processo é bem reduzida (AERMC, 2002). Ao contrário, os documentos de apoio à discussão foram distribuídos após a reflexão dos atores sobre as questões orientadoras dos *ateliers*, permitindo que outras abordagens, idéias, territórios e questões pouco abordados pelas discussões e documentos da Agência fossem tidos em conta.

Embora deixar os eixos do debate mais livres permitindo a manifestação de demandas dos atores em relação aos temas orientadores possa parecer uma metodologia de difícil coordenação, a Agência foi assistida por uma consultoria especializada em concertação e meio ambiente, que formatou e organizou todos os materiais e espaços destinados à realização dos *ateliers*, inclusive reuniões preparatórias com as administrações territoriais e os serviços desconcentrados do Estado.

Com este esforço de aperfeiçoamento dos espaços de participação ligados ao Comitê de Bacia, a Agência pôde apreender mais que contribuições aos temas orientadores colocados para a reflexão dos atores da gestão da água. Segundo os relatórios da Agência sobre o processo de realização dos *ateliers* geográficos, antes mesmo da negociação entre os atores sobre os temas colocados sob a coordenação dos Presidentes das Comissões Geográficas, que conduziram as reuniões, foi preciso compreender a disponibilidade de participação no exercício e o entendimento dos atores sobre a disposição da Agência em incorporar os resultados construídos pelos diferentes atores: as Comissões Geográficas são consultivas e funcionam geralmente como espaços de legitimação de decisões pré-definidas.

O processo de participação torna-se limitado quando as decisões são colocadas apenas para serem legitimadas pelos diferentes segmentos representados na gestão da água, os atores normalmente tem pouca oportunidade ou habilidades para colocarem seus interesses e conhecimentos a serviço de uma reflexão mais abrangente sobre a gestão da bacia, bem como os espaços de participação não permitem o tempo necessário à reflexão sobre temas complexos (AERMC, 2002).

Para HAGEL (2002), a iniciativa de estímulo e aperfeiçoamento da participação nas Comissões Geográficas foi considerada positiva por todos os atores envolvidos, permitindo

um maior conhecimento sobre as questões na bacia em diferentes escalas e entre os atores sobre suas demandas e pontos de vista frequentemente ausentes do debate. Segundo a autora, clareza e transparência no envolvimento da sociedade nestes espaços públicos é fundamental para a efetividade da participação: a continuidade do trabalho depende de que os atores possam reconhecer e avaliar suas contribuições inseridas na construção das políticas públicas. A falta de valorização dos resultados destes espaços e da avaliação de sua efetividade na gestão das águas, sobretudo da atuação conjunta das diferentes Comissões na bacia leva à decepção, impede o sentimento de pertencimento ao processo e gera apatia aos atores que compreendem que as decisões não serão verdadeiramente influenciadas nestes espaços (HAGEL, 2002).

A Figura 15 apresenta um exercício de sistematização dos resultados e recomendações da experiência de dinamização das Comissões Geográficas por meio dos *ateliers*, considerando as fases iniciais de planejamento da ação participativa (etapa 1) onde a definição de competências e a organização detalhada dos instrumentos e metodologias a serem utilizadas durante a facilitação dos *ateliers* é fundamental ao alcance dos objetivos, tendo reunido atores chave para a sensibilização sobre o trabalho, mesmo que ligados somente a poucos segmentos representados nas comissões.

No formato tradicional, as comissões têm sido pouco efetivas no que tange a uma participação dos diferentes segmentos, havendo poucas manifestações dos participantes devido à desconfiança de que as decisões estão previamente direcionadas pelo trabalho técnico da Agência de Água. A etapa 1 permite um consenso mínimo entre os participantes, necessária ao andamento das etapas seguintes. As etapas 3 e 4, referentes aos grupos de trabalho (*ateliers*) e ao retorno em plenária para concertação dos resultados, apresentam um formato de participação interativa, e mesmo sendo as comissões espaços somente consultivos, reforça a confiança dos atores na possibilidade de contribuírem efetivamente à tomada de decisão no Comitê de Bacia, sobretudo quando se abordam os temas de forma aberta às contribuições, sem orientações encerradas por documentos ou diretrizes previamente definidas, aumentando o senso de poder entre os participantes.

O reconhecimento e sistematização das contribuições das comissões a serem levadas para a reunião do Comitê de Bacia, previamente debatidas em uma reunião regional dos membros do comitê (etapa 5), amplia as possibilidades do trabalho realizado pelas comissões ter maior alcance na tomada de decisão, aumentando o número de membros envolvidos com a

releitura e aproveitamento das contribuições, antes realizadas apenas pelos presidentes e vice-presidentes das comissões que as relatavam nas reuniões do comitê.

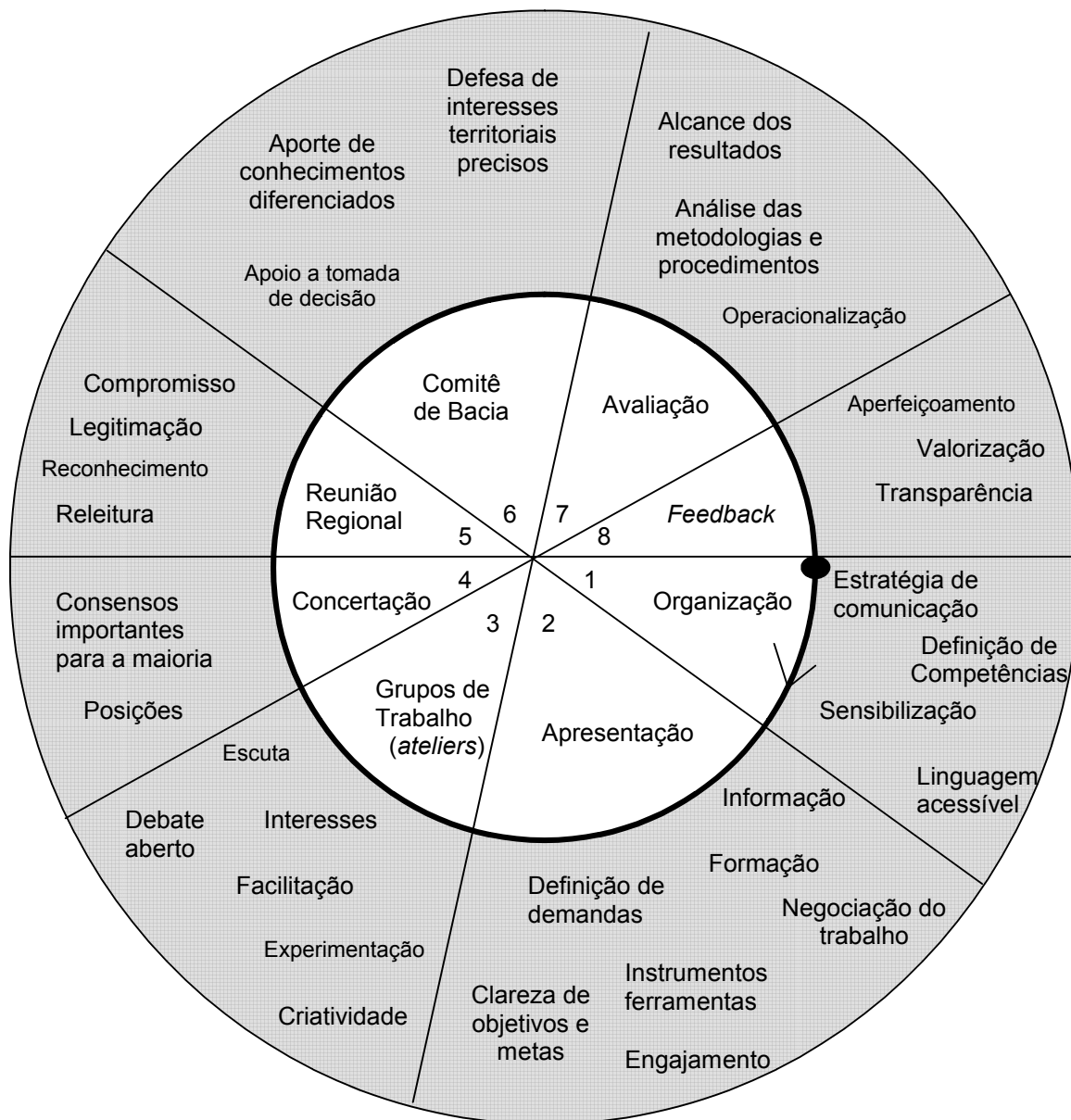


Figura 15. Enquadramento da metodologia empreendida pelo Comitê de Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea por meio de sua Agência de Água – Delegação de Marselha – para dinamizar as Comissões Geográficas. Fonte: pesquisa do autor com base em AERMC (2002) e HAGEL (2002).

A etapa 8, entretanto, é colocada como uma recomendação a partir dos resultados obtidos, mas ainda inexistente no processo, uma vez que a avaliação da dinamização das Comissões Geográficas, nem mesmo uma avaliação do conjunto de comissões na Bacia do

Rio Ródano e Mediterrânea foi debatida juntamente com os participantes. A questão do tempo exigido para as discussões quando são realmente efetivas e do grande número de participantes e temas a serem abordados durante as reuniões, como coloca Hagel (2002), corrobora para que a avaliação como instrumento da participação fique em segundo plano ou inexistente.

O exercício demonstra uma tentativa de transição de um formato de participação funcional para um formato mais interativo, considerando que a maioria dos participantes são oriundos dos serviços desconcentrados do Estado ou das coletividades territoriais, e o meio associativo representa uma pequena parcela junto a outros atores que tem condições desiguais de acesso e manifestação nos espaços de participação na gestão da água. Não é a toa que as associações de defesa da natureza preferem, como visto anteriormente, a mídia para empreender influência sobre as decisões ambientais do que os espaços públicos de decisão.

O aprimoramento do espaço de participação, mesmo dentro dos limites institucionais que a definem como instrumento de concertação sem caráter deliberativo, em função do apoio à tomada de decisão no Comitê de Bacia, atua sobre as condições que favorecem conflitos entre os atores relacionados a causas estruturais e aos dados que subsidiam a concertação, mais especificamente sobre fatores como o tempo exigido para o processo, a desigualdade na distribuição da autoridade entre os participantes e as diferenças na interpretação das informações (CASER, 1999) que conduzem a uma percepção de falta de transparência no processo como expõe Hagel (2002). A falta de enquadramento desta experiência em uma continuidade do processo também pode comprometer as suas possibilidades, restringindo o senso de poder construído entre os diferentes participantes à apenas uma atuação pontual.

Mas em 2003 e 2004, as Comissões Geográficas foram também privilegiadas pelo Comitê de Bacia no debate e concertação sobre os desafios a serem enfrentados para alcançar as diretrizes estabelecidas pela DQA até 2015 e sobre o Diagnóstico referente ao estado atual da bacia vertente. Em 2005, este processo envolveu os espaços locais e regionais de gestão das águas, as coletividades territoriais e usuários na concertação do Diagnóstico e desafios para a implementação da DQA, e de forma mais ampla toda a sociedade em uma pesquisa de opinião pública sobre sua percepção em relação à água e às políticas públicas na bacia (Figura 16).

Segundo o Artigo 14º – “Informação e Consulta do Público” – a DQA estabelece a recomendação de participação ativa de todas as partes interessadas não só na implementação

da diretiva, como especificamente na elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia, no caso da França, o *SDAGE*. A estratégia para a participação da sociedade na implementação da DQA foi sugerida em comum acordo pelos Estados Membros da União Européia a partir de 2001, segundo o documento “*Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive*”.

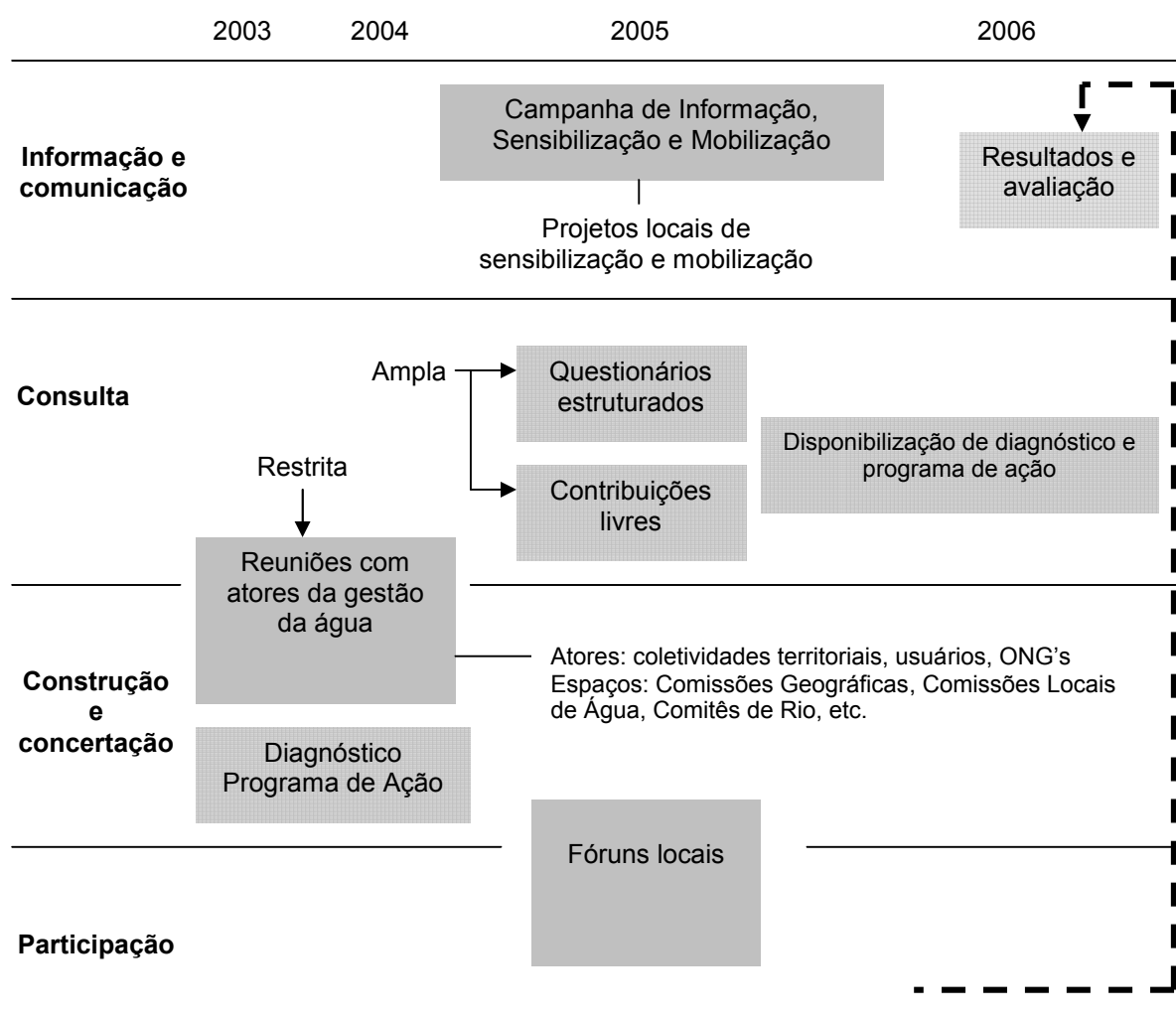


Figura 16. Estrutura do processo de participação na implementação da Diretiva Quadro da Água na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea. Fonte: Pesquisa do autor com base em AERMC (2006).

Assim, foram realizadas aproximadamente 160 reuniões com técnicos e especialistas dos espaços locais de gestão da água, coletividades territoriais e serviços desconcentrados do



Estado, no início de 2003; além de 20 seminários técnicos para a co-construção<sup>55</sup> do Diagnóstico sobre a Bacia e a sua caracterização em função da implementação da DQA (AERMC, 2005). As diretrizes de construção desde documento e as orientações da DQA foram apresentadas e debatidas nas Comissões Geográficas em 2003, trazendo maior aporte das questões locais entre os atores externos ao Comitê envolvidos na gestão das águas ou com interesses nesta, subsidiando a construção do Diagnóstico (CBRM, 2005). As Comissões Geográficas puderam então, em 2004, debater as informações técnicas destinadas a gerar o Diagnóstico, reforçando a co-construção da avaliação das massas de água superficiais e subterrâneas. Após passar preliminarmente pelas Comissões no segundo semestre de 2004, e legitimado pelo Comitê de Bacia em fins do mesmo ano, o Diagnóstico foi apresentado a 2.130 participantes das 9 Comissões Geográficas na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea em 2005, junto ao processo de concertação realizado na bacia e à consulta pública que envolveu toda a sociedade (AERMC, 2006).

Os participantes das Comissões Geográficas receberam por *e.mail* o questionário destinado à ampla consulta pública na bacia sobre as principais questões referentes à gestão da água e à percepção social do estado atual e das políticas públicas na bacia; e foram mobilizados para a realização de 15 fóruns abertos a sociedade em toda a bacia para apresentação do diagnóstico e concertação dos desafios a serem enfrentados para implementação da DQA, tornando-se intermediários das ações de sensibilização e mobilização (AERMC, 2006).

As Comissões Geográficas se constituíram, portanto, em espaços privilegiados de debate entre atores não especializados das diretrizes de ação para implementação da DQA e do diagnóstico e caracterização da bacia, permitindo que, entre outros, representantes do meio associativo e conselheiros eleitos das regiões, departamentos e comunas contribuíssem com o seu conhecimento sobre a realidade local.

Mesmo funcionando como espaços consultivos e de apoio às decisões do Comitê de Bacia, as comissões permitem uma maior integração territorial da gestão das águas, reforçando o conhecimento sobre os diferentes posicionamentos dos segmentos representados ou não nos espaços decisórios e fortalecendo o processo de descentralização da gestão. Entretanto, a criação e a manutenção destes espaços não é garantia de efetividade da

---

<sup>55</sup> Referência ao processo participativo onde a AERMC optou por construir o documento em colaboração com instituições em nível regional, departamental, das comunas e dos serviços desconcentrados do Estado.

participação, e, apesar do número considerável de participantes nestes fóruns de águas, os integrantes nem sempre manifestam conhecimentos e habilidades para se integrar ao processo, havendo domínio do debate por poucos participantes mais ativos politicamente ou mais habilitados ao debate técnico-científico.

O reconhecimento destas limitações e a necessidade de estimular maior inclusão e participação efetiva de atores com interesses na gestão da água, e o conhecimento de realidades da bacia em diferentes abordagens e escalas, levou ao fortalecimento das estruturas e políticas de gestão. As Comissões Geográficas contribuíram por meio de *ateliers* à redefinição dos critérios de distribuição de auxílios financeiros das Agências visando o fortalecimento das estruturas locais de gestão como *SAGEs* e Contratos de meios naturais (rios, lagos, aquíferos, etc), ressaltando a atenção para questões locais pouco abordadas pelos programas da Agência de Água.

Não obstante, as dificuldades sentidas para alcançar uma participação otimizada nas Comissões Geográficas ainda carecem do enfrentamento de desafios metodológicos: o tempo exigido para permitir que um grande número de atores possa se expressar e negociar consensos que representem os interesses da maioria, a diversidade de demandas dos atores em relação a variados temas que são colocados ao debate, a falta de avaliação dos resultados, a fragilidade do processo de comunicação e adequação das informações para um público não especializado (HAGEL, 2002).

Sobretudo, Hagel (2002) destaca o papel formador dos atores envolvidos com a gestão que o exercício de fortalecimento da participação nas comissões permitiu, chamando a atenção para a necessidade de definição de competências e responsabilização pela organização, condução e avaliação dos resultados destes espaços de apoio à decisão e concertação social.

As Comissões Geográficas foram criadas no intuito de aproximar as decisões do Comitê de Bacia de contextos mais locais e dos atores envolvidos ou com interesses na gestão da água, permitindo maior legitimidade das decisões e uma adequada apropriação da regulamentação do setor pelos atores envolvidos com a gestão. A criação de espaços de consulta ou deliberação por meio dos quais a gestão é descentralizada, no entanto, não é garantia de êxito devido a fatores complexos que não podem ser desconsiderados na formulação e execução das políticas públicas de gestão da água.

No caso específico estudado, as deficiências das associações de defesa da natureza em termos de habilidades técnicas e recursos somam-se ao pouco espaço que ocupam nos espaços decisórios. Para elas, sua opinião é pouco considerada e não tem força para influenciar a decisão, obrigando-as a buscarem outras estratégias além dos espaços de participação.

Essas ONG's se constituem ou atuam muitas vezes em meio a fortes processos reivindicatórios quanto à posição do Estado e administrações locais sobre os problemas ambientais locais, ligados a novos empreendimentos econômicos, a poluição dos empreendimentos existentes e à qualidade de vida das populações. No entanto, esse processo contestatório nem sempre encontra espaço nas agendas restritas de gestão da água, e conduzem a um embate durante os processos de negociação voltados para a co-construção das ações pré-orientadas pela Agência de Água com base nas decisões do comitê.

As ONG's envolvidas com os espaços públicos de gestão têm um perfil combativo dos problemas locais por meio de diferentes estratégias, desde ações judiciais até protestos e denúncias feitas via mídia. Mas as questões com as quais se envolvem não encontram respaldo ou reconhecimento das agendas específicas de gestão das águas, o que se deve, para as ONG's entrevistadas, à falta de integração entre a gestão dos recursos hídricos e a gestão ambiental. As ONG's auxiliam na aproximação dos dois sistemas, uma vez que transitam em espaços e se envolvem em questões diversificadas. O que torna seu trabalho difícil é a fragmentação de suas posições de acordo com a exigência de cada espaço onde representam a sociedade.

O processo decisório na gestão da água nem sempre é compatível com a urgência de medidas coerentes com os problemas localizados, o que causa frustração nas ONG's, preocupadas com as questões locais em que possuem maior domínio e conhecimento.

Antes de associações sem fins lucrativos e representantes dos problemas enfrentados pelas populações locais junto às administrações locais, as ONG's são tratadas pelas Agências como escritórios técnicos, dada as demandas e exigência de respostas técnicas e em tempo hábil para o processo decisório. Pelo lado da Agência, elas não possuem qualificação técnica, são mais usualmente envolvidas com reivindicações do que com o processo de construção das políticas públicas, e seu papel crítico pode estar comprometido a dependência de subvenções do Estado.

Perante as exigências técnicas e o pequeno espaço dado as ONG's, é preferível a participação de associações qualificadas, enquanto as que representam problemas locais ficam excluídas da possibilidade das representações formais. Questionadas também por sua legitimidade, as ongs que tem bases sociais por estarem atuando em âmbito local, por outro lado, não possuem as qualificações e nem podem se dedicar às exigências do processo decisório.

Muitas ONG's dependem de recursos do Estado e a participação em espaços públicos é uma forma de aumentarem seu poder e reconhecimento, o que gera competição para ocuparem as representações formais da sociedade civil. Para a manutenção desse poder, a relação com seus pares torna-se hierarquizada, e nem sempre há trânsito de informação e em tempo suficientes sobre as decisões em que os representantes estão envolvidos. Os espaços de gestão acabam por favorecer uma estrutura de controle das decisões pelos representantes formais, não fosse a diferenciação em espaços diversificados, como as Comissões Geográficas, e as comissões ligadas ao SAGE, que permitem um envolvimento diversificado de associações.

Estas considerações são importantes na medida em que evidenciam tanto problemas internos e de organização das ONG's, quanto um processo de adaptação de sua identidade e formas de atuação às exigências dos espaços de gestão participativa.

O capítulo seguinte aborda a participação social no sistema português, apresentando uma experiência marcadamente oposta à francesa. Enquanto aqui foi visto que os espaços de gestão foram concebidos de forma deliberativa e diversificada envolvendo toda a sociedade, a experiência portuguesa é marcada pela centralização e fortes limitações ao envolvimento efetivo da sociedade na gestão das águas.

## CAPÍTULO V – O CONFLITO DA BARRAGEM DO ALQUEVA E A GESTÃO DAS ÁGUAS EM PORTUGAL

### 5.1 A PARTICIPAÇÃO EM PORTUGAL

O povo português, segundo a maioria dos autores que tratam da participação e cultura política, tem um espírito cívico limitado. Quando comparado ao restante da Comunidade Européia, seus níveis de associativismo e de interesse em assuntos políticos estão entre os mais baixos (BELCHIOR, 2005). Segundo Estanque (2000), os movimentos sociais no país foram marcados pelo processo histórico de modernização socioeconômica – tardio e ambíguo, a repressão social pelo regime autoritarista (1926 a 1974), e a abertura democrática no pós 25 de abril de 1974, cuja amplitude permitiria considerá-lo um movimento social nacional:

No caso português sendo certo o processo de modernização industrial e socioeconômica, 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 virados 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, 2000).

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, 2000).

A busca de legitimação e sensibilização da opinião pública pela mídia configura-se como uma das fragilidades das formas de organização do protesto público, especificamente orientada contra o Estado e fora da esfera institucional, que não resulta na modificação das relações sociais, e sim em ações pontuais de protesto, que não poderiam caracterizar um movimento social (DUARTE, 2004).

No caso específico das ONG's, pode-se afirmar que elas começam a surgir somente após a abertura democrática com a Revolução dos Cravos em 1974, de forma atrasada em relação às suas congêneres no contexto europeu<sup>56</sup> (PEREIRA, 1995). A autora contabilizava em 1994, 6.432 ONG's e 272 fundações, cuja dependência de recursos do governo ou da UE, transformava a ampla maioria em co-executora de políticas estatais, limitando o processo democrático. A dependência financeira do Estado vai se repetir no caso específico das ONG's do ambiente – ONGA's (NAVE & FONSECA, 2000).

Embora a organização não governamental mais antiga e em atividade no domínio do ambiente date de 1948, não havia um movimento em defesa do meio ambiente até 1975 (ESTANQUE, 2000; SOROMENHO-MARQUES, 2002). 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 Schimidt (2000, p.98):

“[...] 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 acções individuais do que para a participação organizada e colectiva. Em contrapartida, a tradição enraizada do “clientelismo” – do “conhecimento pessoal” e da “cunha” – favorecem mais um tipo de actividades esporádicas, pontuais e atomizadas. Por outro lado, o sistema partidário continua a disputar para si o exclusivo da acção política, tentando neutralizar ou integrar as próprias ONG (organizações não governamentais) – sobretudo à medida que estas vão ganhando espaço social de

---

<sup>56</sup> Para acessar o histórico do marco legal das ONG's em Portugal, ver Pereira (1995).

intervenção pública e impondo-se como interlocutores legítimos nos processos de decisão política e econômica. Nos últimos anos, por exemplo, alguns dos elementos mais activos das associações ambientalistas foram captados para cargos governamentais.”

Esta realidade apontada pela autora revela uma cultura ambiental recente e construída principalmente pela entrada e consolidação na cena política das ONGA's (VASCONCELOS, 2002). Há uma concordância na obra de 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 de classes sociais média-alta.

Mas para Craveiro (2000), a pouca amplitude do movimento em função do seu aparecimento tardio na cena política em comparação com o cenário internacional, e ainda a sua rápida absorção administrativa pelo Estado, contribuiu para a sua despolitização. De fato, Nave e Fonseca (2000) afirmam que a configuração atual das ONG's ambientalistas (ONGA's) se deve principalmente ao apoio estatal à sua organização e atuação na segunda metade da década de 1980.

Melo (1997) caracteriza a evolução das ONGA's em três fases distintas: a **primeira**, está ligada ao surgimento isolado de ONGA's 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 ONGA's 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.

Não obstante, Nave e Fonseca (2000) afirmam que esta evolução está particularmente associada à aproximação entre as ONGA's e a administração pública, o que levou ao desaparecimento das organizações mais politizadas que se recusaram a ceder às regras do jogo oferecidas pela regulamentação estatal. Esta nova relação com o Estado não é vista pelas ONGA's mais recentes como uma ameaça à sua autonomia (NAVE & FONSECA, 2000).

Mas de certo, os autores ressaltam também o caráter contestatório das ações estatais que iam na direção contrária da conservação do ambiente, sua performance na mobilização da opinião pública através da mídia, e a sua crescente estratégia de cooperação mútua para atingir determinados fins de pressão sobre o governo de forma conjunta e coesa.

Em Portugal as ONGA's também 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 ONGA's é pouco significativa se forem consideradas as suas bases de apoio, e defendem que o histórico, a atuação, o desempenho e a competência das ONGA's devem ser sua garantia perante a sociedade para a legitimidade de sua representação. Isso confirma a tendência de que as ONGA's se 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.

Segundo Truninger e Valente (1999), as associações utilizam a mídia como forma de tornar a questão ambiental um problema social e, neste processo, apreendem, traduzem e mediam informações entre o nível técnico-científico e a opinião pública. Como estratégia de mobilização da sociedade, as ONGA's tornaram-se eficientes em apresentar à mídia exatamente aquilo que vai ao encontro às demandas das instituições de comunicação. O debate sobre o Alqueva 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, 2002), em que muitas informações omissas são publicizadas e conteúdos técnicos são traduzidos para o entendimento do grande público, já que a grande maioria das ONGA's tem estreita relação com universidades e atores do campo científico. Esta relação entre mídia, ONGA's e cientistas é definida por Truninger e Valente (1999) como de competição e complementaridade.

A questão da competência também é preocupante, pois revela que o papel político dos atores sociais é minimizado em detrimento ao atendimento técnico das exigências da participação como oferta estatal: apenas as ONGA's mais bem preparadas e com mais recursos acessarão diferentes oportunidades, reduzindo a um número limitado a presença das organizações no espaço público. De fato, Nave & Fonseca (2000) apontam uma diferenciação



entre as ONGA's com maior capacidade de organização e mobilização de recursos, um pequeno núcleo dominante, e a maioria das ONG's de âmbito local ou regional espalhadas pelo território português. Os autores ponderam que essa maior capacidade refere-se ao alinhamento das ONGA's com os interesses e demandas do governo e as garantias viabilizadas pelo quadro legal de regulamentação das ONGA's a partir de 1987, associado à estruturação de espaços de participação como oferta estatal em processos de tomada de decisão.

Rodrigues (2000) chega a afirmar em um estudo de caso sobre a luta de ONG's locais contra um empreendimento de risco ambiental em Portugal, que este alinhamento entre ONGA's nacionais e as políticas do governo prejudicou a mobilização local em torno de questões ambientais que estavam na contramão dos interesses governamentais. Essas pequenas associações, de âmbito mais localizado, sobrevivem de escassos recursos e com dificuldades de atuação e acabam fundidas em associações maiores que têm mais chances de obtenção de apoios diferenciados (NAVE & 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<sup>57</sup>. O enquadramento legal das ONG's 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 (ONGD's) que atuam com a cooperação para o desenvolvimento local e internacional em países subdesenvolvidos.

A Lei n° 10/87, promulgada na mesma sessão de promulgação da Lei de Bases do Ambiente (que também previa a intervenção da sociedade no domínio do ambiente), defendia os direitos de participação e intervenção das Associações de Defesa do Ambiente contra o Estado e a iniciativa privada, em defesa do ambiente (LOPES & GASPAR, 1997). Em 1998, a Lei n° 35 revoga a lei que regulamentava as ADA's e passa a regulamentar as então ONGA's – Organizações Não Governamentais do Ambiente.

Pereira (1995) argumenta que essa regulamentação, em geral, é curiosa, pois ao mesmo tempo em que o Estado procura ordenar o segmento, também defende e protege seus interesses. Destacando o Decreto Lei 469/1977 – “Lei de Pessoas Colectivas de Utilidade

---

<sup>57</sup> Para ver um apanhado de todas as referências legais de participação na legislação portuguesa, ver Lopes e Gaspar (1997).

Pública”, a autora confirma que o Estado procura garantir privilégios às ONG’s, ao mesmo tempo em que as submete ao controle estatal, tornando-as quase sua extensão, o que compromete seu caráter privado e autônomo. Esta regulamentação terá influência decisiva sobre as formas de organização, ação coletiva, mobilização de recursos e ainda na sobrevivência das ONGA’s (NAVE & FONSECA, 2000, p.8):

Desta forma, apenas um grupo muito restrito de associações melhor organizadas, com credibilidade já firmada e com um âmbito de actuação mais alargado, conseguiram manter um crescimento sustentado, estendendo a sua influência através do estabelecimento de diversas delegações pelo país ou investindo em estratégias de colaboração orgânica com grupos locais ou regionais de menor aspiração. Na maioria dos casos, contudo, devido ao rigor das exigências da Lei das ADA e a continuada omissão regulamentar das leis ambientais, o acesso ao largo espectro de direitos nela consignados permaneceu em boa medida dependente da discricionariedade dos responsáveis da administração e das autoridades governamentais.

Em seu artigo 2º, a Lei nº 35/98 define as ONGA’s como “as associações dotadas de personalidade jurídica e constituídas nos termos da lei geral que não prossigam fins lucrativos, para si ou para os seus associados, e visem, exclusivamente, a defesa e valorização do ambiente ou do património natural e construído, bem como a conservação da Natureza” (Lei nº 35/98). Mas define ainda que se as associações sócio-profissionais, culturais ou científicas que atuam no domínio do ambiente também são consideradas ONGA’s, bem como aquelas que se configuram como agrupamentos de ONGA’s, como a Confederação Portuguesa de Associações de Defesa do Ambiente (CPADA), criada em 1991. Esta lei garante o acesso à informação, o direito a intervir no domínio do ambiente bem como participar da definição de políticas e orientação legislativa em matéria do ambiente, e de representarem a sociedade nos órgãos consultivos da administração pública (Artigos 5º, 6º e 7º). Define ainda a dispensa remunerada dos representantes em tais órgãos consultivos por tempo determinado (Artigo 8º), garante isenções fiscais (Artigo 12) e o direito a receber apoio do Estado (Artigo 14). Por outro lado, a lei estabelece o dever das ONGA’s de cooperarem com o governo (Artigo 16), submete-as à fiscalização (Artigo 20) e controle do gasto de recursos utilizados (Artigo 14).

Com tal ordenamento jurídico da constituição, apoio financeiro e possibilidades de atuação, as ONGA’s começam a constituir um quadro interessante, associado, é claro, a outros fatores importantes, como definido por Nave e Fonseca (2000): a maior concentração

de ONGA's está nos centros de poder e de recursos econômicos; apresentam áreas variadas de intervenção no domínio do ambiente, com predomínio para a educação ambiental como forma de atuação; sofrem principalmente de falta de recursos financeiros e humanos e de pessoal qualificado; dependem substancialmente de auxílios estatais, cuja organização de disponibilização frente à burocracia estatal compromete suas atividades. Os autores destacam ainda que este quadro é diferenciado para as ONGA's com maior estrutura e capacidade de mobilização de recursos, geralmente nacionais, mas não o é tão distante assim.

Mais próxima da realidade das ONGA's nacionais, Vasconcelos (2002) afirma que em contraposição aos interesses estatais, particularmente citando o exemplo da instalação de uma ponte sobre o Rio Tejo em Lisboa com consequências socioambientais, elas aprenderam o valor da atuação estratégica em conjunto, a agir colaborativamente dividindo esforços e compartilhando recursos e informações, e a utilizar as novas tecnologias comunicativas para a mobilização. Isto auxiliou seu reconhecimento e aproximação do público por um lado, mas expôs suas fraquezas e limitações por outro, tais como: a resolução de conflitos internos e entre ONGA's, e a necessidade crescente de atuação técnica e científica frente ao debate com os órgãos técnicos da administração pública na tomada de decisão que reforçou a relação das ONGA's com o meio acadêmico. Muitos ativistas são também acadêmicos de várias instituições, mas isto não é novidade, visto que a própria Liga de Proteção da Natureza, a primeira ONGA mais antiga e em atividade, foi fundada no contexto acadêmico.

A partir da consolidação da atuação em conjunto, as ONGA's também aprenderam a mobilizar parceiros em escalas regional, local e internacional não só para atuação conjunta frente à questão ambiental, como para participação nas diferentes iniciativas estatais de envolvimento da sociedade. Não se pode esquecer uma das grandes referências nos textos sobre participação em Portugal: a Convenção de Aarhus<sup>58</sup> sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais.

De fato, existem inúmeros espaços consultivos e instrumentos de garantia de participação nas decisões públicas, contidos nas leis portuguesas. O quadro é amplo, mas a avaliação é que a contribuição dada pela sociedade, particularmente as ONGA's, é pouco considerada pelas autoridades, como defendem Melo (1997) e Pott (1999) no caso dos processos de consulta pública do licenciamento ambiental, cujas decisões muitas vezes já são

---

<sup>58</sup> Aprovada em 1998 no âmbito da Comissão Econômica para a Europa da ONU, entrando em vigor em Portugal em 2001.

irreversíveis antes mesmo de serem submetidas à negociação social. Nesse caso, defende Vasconcelos (2002), é um problema associado à estrutura e concepção do processo de decisão.

## 5.2 A POLÍTICA DE ÁGUAS E A PARTICIPAÇÃO – QUADRO REFERENCIAL

Tratar a legislação de águas portuguesa é tarefa complexa, pois além de uma série de diplomas legais que foram sendo reformados no âmbito nacional, há ainda a referência à legislação comunitária europeia de gestão de águas e do ambiente que passou a vigorar no país a partir de sua adesão à Comunidade Europeia em 1985; bem como as convenções bilaterais com a Espanha desde a década de 1960, com quem divide boa parte de suas bacias hidrográficas. A adesão à UE foi marcada pelo incremento em intervenções no domínio da infra-estrutura nacional que tiveram grande impacto sobre o ordenamento do território e dos recursos naturais.

Para Veiga da Cunha (1994), além de Portugal depender dos escoamentos provenientes da parte espanhola de suas bacias hidrográficas, os acordos firmados até 1998 tinham sido desvantajosos para a gestão dos recursos hídricos em território português frente à política agressiva da Espanha, iniciada na década de 1980, de controle e aproveitamento dos caudais, ignorando o compartilhamento de bacias com Portugal. Para o autor, não houve a princípio uma preocupação com os efeitos da política espanhola sobre os recursos hídricos. Os acordos firmados tiveram uma concepção limitada da gestão no domínio hídrico, uma vez que não consideravam a bacia hidrográfica em sua totalidade como unidade fundamental de planejamento comum, nem o uso múltiplo da água como referência.

A gestão das águas em Portugal foi desenvolvida de forma centralizada (BARRAQUÉ, 1995) passando por diversas reformas ao longo de quase um século (SERRA, 2003). A gestão se inicia a partir de 1884<sup>59</sup> (INAG, 2006), e durante os anos de regime autoritário (ditadura militar – 1926-33; Estado Novo – 1933-74), consolida-se um modelo de gestão baseado no desenvolvimento de infra-estruturas hídricas e o controle dos cursos d'água para a geração de energia elétrica e aproveitamentos hidroagrícolas principalmente a partir da década de 40 (FREITAS, CHAINHO e SILVA, 2000). Mais tarde, no início da década de 90,

---

<sup>59</sup> Para ver a cronologia da gestão das águas entre 1884 até a criação do INAG, acessar [www.inag.pt](http://www.inag.pt), bem como toda a legislação referente ao setor, em âmbito nacional e internacional.

a geração de energia hidroelétrica passa a dividir espaço com o novo paradigma ambiental vigente a partir da Lei de Bases do Ambiente – Lei nº 11 de 1987 (SERRA, 2003), instituindo uma série de regulamentações importantes para as águas portuguesas, mas como afirma Barraqué (1995), boa parte não foi posta em prática. Entretanto, como o autor destaca, esta lei permite em seu artigo 3º, que *“os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território, através dos órgãos competentes de administração central, regional e local e de outras pessoas colectivas de direito público ou de pessoas e entidades privadas”* (Lei nº11/87).

Em 1990, os artigos relativos à água na Lei de Bases do Ambiente são regulamentados a partir de decretos que instituem o valor econômico da água e a bacia hidrográfica como unidade de planeamento, criando as Administrações de Recursos Hídricos (ARH), que não chegaram a se efetivar, sendo que as leis de 1994 tiveram impacto significativo para o reordenamento do setor (Serra, 2003).

O órgão nacional de gestão – o Instituto de Águas (INAG) é criado em 1993 e, já em 1994, por meio do Decreto Lei nº 45, são criados o Conselho Nacional da Água (CNA) e os Conselhos de Bacia (CB), que envolvem representantes da sociedade; e são instituídos o Plano Nacional da Água (PNA) e os Planos de Bacia Hidrográfica (PBH), que envolvem processos de publicização e consulta. A Figura 17 mostra um esquema do INAG associado ao atual Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e suas instâncias de participação consultiva: os CB e PBH. Existem também os planos cuja aprovação está condicionada a consulta pública (LOPES & GASPAR, 1997): Planos Especiais de Ordenamento de Território (PEOT), entre eles os que se referem ao domínio hídrico – Plano de Ordenamento de Albufeiras de águas públicas (POA) e Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).

O Decreto Lei nº 45, de 1994, estabelece que o planeamento deve observar, entre outros aspectos, a participação envolvendo agentes econômicos e as populações diretamente interessadas, visando o alargamento de consensos (Artigo 2º do Decreto Lei nº45/94). Com este decreto o INAG se responsabiliza pela coordenação de 15 Conselhos de Bacia, responsáveis pela elaboração e revisão de 15 respectivos Planos de Bacia, que devem ser submetidos à consulta pública sob responsabilidade do Instituto de Águas - INAG. Os Conselhos, segundo o Decreto, são órgãos consultivos de planeamento regional, em que

estão representados os organismos do Estado, relacionados com o uso da água e os utilizadores, devendo reunir-se trimestralmente, aos quais compete:

- “a) Acompanhar a elaboração do PBH e informar o projecto do PBH antes da sua aprovação e suas posteriores revisões;
- b) Estabelecer o montante da taxa de regularização;
- c) Informar e formular propostas de interesse geral para a bacia;
- d) Propor objectivos de qualidade da água na bacia hidrográfica de acordo com os diversos usos actuais e futuros;
- e) Propor a realização de estudos hidrológicos relevantes para a bacia;
- f) Dar parecer sobre esquemas e obras de aproveitamentos hidráulicos;
- g) Dar parecer sobre todas as questões relativas à repartição das águas e às medidas a tomar contra a poluição;
- h) Elaborar e aprovar o seu orçamento e o relatório de contas;
- i) Elaborar o plano de actividades.”(Artigo 12, Decreto Lei n° 45/94)

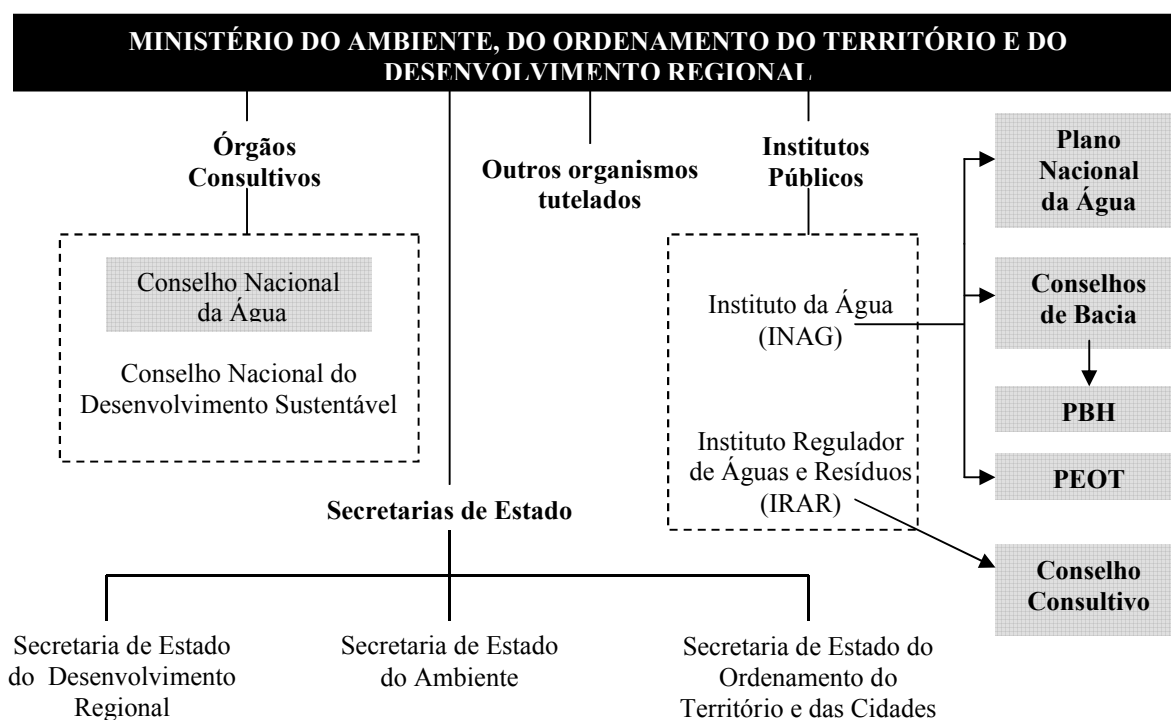


Figura 17. Organograma do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, com destaque em cinza dos espaços de participação e/ou consulta pública associados aos Decretos Lei n° 45/94 e n° 151/95. Fonte: MAOTDR, 2005.

Enquanto o Conselho Nacional da Água apresenta em sua composição 6 representantes das ONG's do ambiente e 6 representantes de entidades científicas (Artigo 9°, DL n° 45/94), os Conselhos de Bacia prevêem a participação de aproximadamente 47% de representantes do Governo Nacional – Ministérios e seus órgãos tutelados, 47% de

utilizadores – dos quais, a metade é indicada pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses e a outra pelos diferentes setores usuários de água; e por último os 6% restantes, que se destinam às ONGAs do ambiente, significando 2 assentos. O reconhecimento das Câmaras Municipais como utilizadores de águas nos Conselhos de Bacia deixa ao setor privado uma repartição diminuta, cuja predominância é das associações nacional ou regionais de agricultores que pode ser visualizada na Figura 18.

Origem dos representantes dos utilizadores nos Conselhos de Bacia (%)

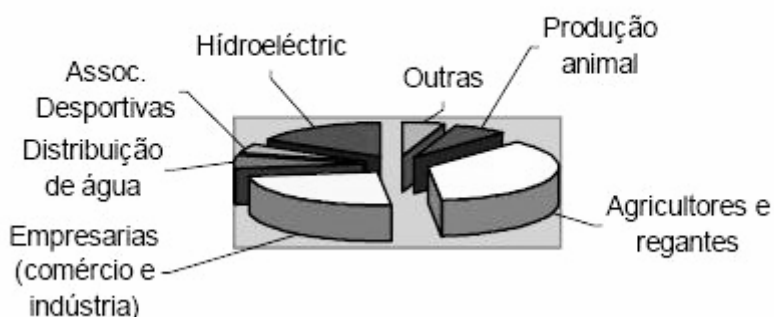


Figura 18. Origem dos representantes dos utilizadores de água nos Conselhos de Bacia. Fonte: PNA/INAG (2001).

Em 2001, o governo apresenta o Plano Nacional da Água - PNA, previsto no Decreto Lei de 45/94, o qual define que sua elaboração deve ser acompanhada pelo Conselho Nacional de Água (CNA), e informada por este antes da aprovação pelo Ministro do Ambiente por meio de Decreto Lei. O Plano Nacional de Água traz uma breve abordagem sobre as oportunidades de participação (participação, informação e co-responsabilidade) no domínio da gestão das águas, destacando além do CNA e dos Conselhos de Bacia, a Comissão de Gestão de Albufeira (Decreto Lei nº 21/98), os processos associados aos Planos de Especiais de Ordenamento do Território – PEOT (especificamente os POA e POOC) pelo Decreto Lei 380/99; os inquéritos públicos associados ao direito de uso da água por mais de 10 anos (Decreto Lei nº 46/94) e a informação sobre o estado da qualidade da água (Decreto Lei nº 236/98).

No capítulo referente à participação, o PNA aponta que, nos diplomas legais sobre a matéria, a formulação sobre os mecanismos e responsabilidades é vaga. O Decreto Lei 380/99, que se refere aos instrumentos de gestão do território, por exemplo, faz ampla defesa da participação e do acesso à informação a todo cidadão nos seus artigos 5º e 6º, mas em seguida, as restringe a formatos passivos no caso dos planos setoriais e especiais de ordenamento do território. No caso dos PEOT é prevista uma Comissão Mista de Coordenação que inclui representantes de ONGA's, mas realiza apenas o acompanhamento da elaboração dos instrumentos.

Ainda é associada à participação no âmbito dos recursos hídricos, a consulta pública dos processos de avaliação de impacto ambiental (AIA) que são conduzidos pelo Instituto do Ambiente, quando estes se referem às intervenções no domínio hídrico.

Curiosamente, o Plano Nacional de Água (PNA/INAG, 2001) relata que as ONG's do ambiente são as mais assíduas nas reuniões dos Conselhos de Bacia, e as mais insatisfeitas com o carácter apenas consultivo do organismo. Em 2001 havia predominância de apenas 1 ONG na maioria dos Conselhos, e em relação a uma associação de profissionais, ora estava representada entre as ONG's, ora entre os utilizadores. O desconhecimento da sociedade acerca do papel e atividades dos Conselhos, segundo o Plano Nacional da Água, estaria ligado a problemas de representatividade: a falta de critérios para a inclusão e seleção dos representantes seria responsável pela falta de comunicação entre estes e a sociedade em geral (PNA/INAG, 2001).

Mais curioso é que o PNA aborda a participação como a “contribuição dos cidadãos (enquanto diferentes grupos sociais, entidades coletivas ou individuais, públicas ou privadas) tanto na formulação como na execução das políticas ambientais, e ainda na valorização do ambiente” (PNA/INAG, 2001:4/14 (12 - II)); e fazendo referência a convenções internacionais, destaca que esta contribuição “deve ter lugar nas etapas iniciais do processo”, representando um processo passivo de apoio à decisão, que está sujeito ao controle técnico e político.

Assim, definem-se no caso dos Planos de Bacia Hidrográfica, dois tipos de consulta pública, uma restrita a *stakeholders* depois que os objetivos estão elaborados, e outra ampliada à toda a sociedade já ao final do plano (FREITAS *et al*, 2000). Após o acompanhamento do processo de consulta pública de três dos 15 Planos de Bacia



Hidrográfica, Rocha (2002) chega à conclusão de que a participação do cidadão comum é profundamente limitada.

No caso da Convenção sobre a Cooperação para a Proteção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas de 1998 e que revoga os tratados anteriores de visão pouco integrada das bacias hidrográficas compartilhadas entre Espanha e Portugal, Freitas *et al* (2000) contestam a ausência de participação nas comissões formadas com representantes dos dois países, apenas no nível governamental.

É fato que o sistema encontra-se em uma revisão devido a recente transposição da DQA (Diretiva 2000/60/CE) para o direito nacional português em 2005 (Decreto Lei nº. 58/2005). Entretanto, a análise considerada aqui não entrará no mérito desta revisão, embora seja impossível ignorar a entrada em vigor desta legislação comunitária a partir de 2000 no cenário da Comunidade Européia e sua influência sobre as questões de participação na tomada de decisão na gestão das águas.

Com a entrada da nova referência legal no âmbito da Comunidade Européia, a EURONATURA (Centro para o Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentado) em conjunto com outra organização espanhola, passa a desenvolver um trabalho de sensibilização e formação de atores públicos e privados por meio do Projeto IBERAQUA. Este projeto, desenvolvendo workshops temáticos nas 3 bacias internacionais partilhadas com a Espanha, integrou representantes do governo e da sociedade civil organizada no debate sobre o processo de mudança institucional com a entrada em vigor da Diretiva Quadro da Água em 2000 e da “Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-espanholas” em 1998.

Como resultados dessa mobilização, o projeto assinala que a cooperação entre os dois países na gestão das águas é muito deficiente e que a falta de tradição da sociedade em se organizar e participar das decisões é um entrave ao modelo preconizado pela DQA: não só por parte da sociedade e sua falta de habilidade para mobilizar recursos e conhecimentos, pelo desenho dos instrumentos de participação que permitem a representação de um número limitado de *stakeholders* existentes nas bacias, bem como por parte dos órgãos da administração pública em lidar com a participação (IBERAQUA, 2002).

## 5.3 A BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO GUADIANA E A BARRAGEM DO ALQUEVA

### 5.3.1 A Região do Alentejo

O Alentejo, situado na porção sul de Portugal, é considerado uma das regiões mais pobres e periféricas da Europa. As ações, políticas e programas de desenvolvimento por parte do Estado nesta região procuram atuar sobre suas taxas de desemprego, o envelhecimento da população, o processo de desertificação humana agravados com o fracasso da histórica Campanha do Trigo e outras políticas de desenvolvimento inadequadas<sup>60</sup>, bem como as limitantes ambientais que condicionam as atividades produtivas e a qualidade de vida das populações.

Os graves problemas demográficos enfrentados na região, entre eles e de caráter principal, o duplo envelhecimento<sup>61</sup> da população e a desertificação humana<sup>62</sup> que tem como causa principalmente a migração interna e a emigração para outros países, configurando-se as zonas Alentejanas como áreas de repulsão populacional (SANTOS, 1997; SILVA, 1995; REGO, 1998).

Entretanto este não é um processo que se pode atribuir simplesmente à falta de oportunidades para a população economicamente ativa no Alentejo. O processo histórico em que se constituiu a situação fundiária e o controle do poder pelas elites locais, tiveram e têm relação direta com este fato. A Figura 19 mostra um resumo cronológico desta questão no Alentejo, ao mesmo tempo já entremeada com o surgimento das origens do projeto da Barragem do Alqueva, no Plano de Rega em 1957 até a sua efetiva implantação e operacionalização em 2002, que será abordada mais adiante.

A agricultura tem sido a sua atividade principal nos últimos séculos: o trabalho na terra é uma tradição que passa de geração a geração, mas os jovens buscam cada vez mais possibilidades de emprego longe das propriedades rurais de suas famílias<sup>63</sup>. Assim, as

---

<sup>60</sup> Serrão (1995) relata que a política do governo que intensificou a produção de trigo nos campos portugueses (Campanha do Trigo nos anos 1930) teve graves impactos sobre o meio ambiente no Alentejo e teve um alcance insuficiente para o desenvolvimento da região, tais como as políticas que se seguiram: Plano de Fomento Pecuário, a Reforma Agrária de 1974, o PROCALFER do início dos anos 80 e mais recentemente a Política Agrícola Comum, com elementos das políticas anteriores de maneira mais equilibrada e reconhecendo o agricultor como um agente do desenvolvimento rural sustentável.

<sup>61</sup> Termo usual em Portugal para designar mais idosos e menos jovens.

<sup>62</sup> Termo usual em Portugal para descrever o processo de emigração e esvaziamento populacional em determinadas regiões.

<sup>63</sup> Ramos (1992), inclusive, afirma em um estudo de uma freguesia no Alentejo, que abandonar o local de origem já faz parte do ideário dos jovens locais.

relações de poder históricas estiveram situadas principalmente na disputa e controle da terra como meio de produção e geração de riqueza e na manutenção do *status quo* dos grupos dominantes<sup>64</sup> (elites sociais e econômicas que tem relação com a atividade agrária) – o que inclui uma oposição no passado destes grupos ao processo de industrialização da região<sup>65</sup>.

Período	Fato	Características
Séc. XVII-XVIII		Alentejo com ênfase na cultura cerealífera
1899	<b>Proteção aos Cereais</b>	Conversão das terras em regime de exploração extensiva
1900	<b>Campanha do Trigo</b>	Aumento da produção e concentração fundiária
1929		Modernização da agricultura
1933	<b>Estado Novo</b>	Enfraquecimento do associativismo rural Crescimento demográfico Crise do desemprego
1957	<b>Plano de Rega do Alentejo</b>	Surgem as origens de Alqueva
1950/ 1970	<b>Migração interna</b>	20% da população deixa o Alentejo Alqueva é dimensionado a partir dos anos 70
<b>1974</b>	<b>« 25 de abril »</b>	
1975	<b>Reforma agrária</b>	Desapropriação e coletivização da posse das terras
1977	<b>Início da Contra-Reforma Agrária</b>	Restituição das terras aos antigos donos Enfraquecimento do sistema de cooperativas
	<b>Obras em Alqueva</b>	Exigência de novos estudos para Alqueva no ano seguinte
1986	<b>Integração Comunitária</b>	Agricultura será regida pela Política Agrícola Comum (PAC)
1998	<b>Obras em Alqueva retomadas</b>	Após avaliação e anuência da Comissão Europeia, Alqueva é construída com financiamento da União Europeia no Quadro Comunitário de Apoio (QCA III).
2002	<b>Enchimento de Alqueva</b>	

Figura 19. Contextualização histórica resumida da evolução da situação fundiária no Alentejo situando-se também a construção da barragem de Alqueva. Fonte: a partir dos trabalhos de Santos (1997); Cutileiro (2004) e Baptista e Vasconcelos (2005).

<sup>64</sup> Trindade (1997); Barros (1986); Cutileiro (2004); Ramos (1992); Santos (1997); Correia (2005); Pinto De Sá, (1989), entre outros.

<sup>65</sup> Mosca (1997); Silva (1995) e Pinto De Sá (1989) apontam na história do Alentejo, uma relação funcional entre a industrialização tardia da região e o latifundismo como estrutura fundiária e forma de organização social.

O processo histórico de apropriação e concentração da terra, por sua vez, não era lícito ou muito transparente, gerando tensões entre os trabalhadores rurais e os grandes proprietários alentejanos. Podemos buscar origens não muito longínquas: a repartição dos baldios<sup>66</sup> já nos apresenta um panorama de exclusão e expropriação social supervisionada pelos atores políticos no poder, que acabaram se beneficiando com o empobrecimento das comunidades, além do já irregular aproveitamento em benefício próprio das terras comunais que os grandes proprietários empreendiam (CUTILEIRO, 2004).

Com o “25 de abril” em Portugal – a *Revolução dos Cravos*, uma nova esperança abre-se no campo com a reforma agrária e a coletivização do uso da terra, embora com um modelo de desenvolvimento inadequado para o Alentejo<sup>67</sup>. Por outro lado, muitos dos latifundiários temerosos de verem suas terras ocupadas por estranhos, entregam os meios de produção à população local, continuando, de certa forma, ainda no poder<sup>68</sup>. Entretanto, o recém criado sistema de cooperativas conheceu uma queda vertiginosa – com as devidas exceções – acompanhada pela Contra-Reforma Agrária e a consecutiva restituição da terra e indenização aos seus antigos donos, que voltaram a exercer o poder na medida em que a concentração das terras contribuiu ao impedimento do desenvolvimento local (CORREIA, 2005).

Devolvidos à situação anterior, outras questões agravam-se pela sazonalidade da oferta de mão-de-obra devido ao crescente processo de mecanização das grandes e médias propriedades (CANDEIAS, 1986), e projetos e políticas inadequadas para as realidades locais<sup>69</sup>. Não é difícil nesta situação enraizar uma solução simplista como uma obra de grande envergadura – Alqueva, como solução para problemas tão complexos e que tenha poucos efeitos sobre o *status quo* dos grupos dominantes.

---

<sup>66</sup> Cutileiro (2004) descreve o processo de repartição das terras comunais (baldios), administradas pela Junta de Freguesia, que até então tinha um papel mais dinâmico na administração local graças aos tributos sobre as atividades comunais que permitia o sustento de suas ações. A repartição dos baldios é descrita pelo autor como uma das mais significativas alterações na situação fundiária a partir do Século XIX no seu estudo de caso, cujas conclusões neste sentido foram apontadas também por estudos mais recentes, como de Correia (2005).

<sup>67</sup> Serrão (1995) afirma que a o modelo produtivo da reforma agrária ainda é similar ao da Campanha do Trigo, e não promoveu ajustes estruturais necessários na agricultura alentejana.

<sup>68</sup> Correia (2005) nos leva a entender a partir de seu estudo no Alentejo Central, que a estratégia de evitar a perda de controle das grandes propriedades no pós 25 de abril foi a entrega voluntária de propriedades aos colonos locais que mantinham vínculos morais de subordinação aos grandes proprietários.

<sup>69</sup> Rodrigues (1987), por exemplo, considerava os projetos e políticas de desenvolvimento para o meio rural, em um Concelho do Baixo Alentejo, defasados em relação à realidade local, além de desconhecerem fatores sócio-culturais da população, enquanto Serrão (1995) considera que as limitações ambientais do Alentejo nunca foram impedimento para as políticas inadequadas do governo central.

Como podemos depreender de Silva (1995) e Mergulhão (1997), o Alentejo vem sendo utilizado como eixo de apoio ao desenvolvimento do litoral, subotimizando o seu próprio desenvolvimento, desde o Estado Novo. Os resultados da adoção deste modelo, para ele, encontram-se na falta de equilíbrio entre o crescimento econômico e as dimensões sociais e ecológicas do desenvolvimento, causando desemprego, exclusão social e degradação do ambiente.

O Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, cujo maior símbolo tem sido a imagem da Barragem do Alqueva, contribui para a reprodução da lógica histórica de subordinação do povo alentejano em relação às elites locais, e na relação entre a região e o governo central, uma vez que perpetua a estrutura social e produtiva vigentes: manutenção da situação fundiária, atração de mão-de-obra barata no contexto da imigração, valorização da terra e políticas de subsídios com investimentos convenientes somente aos empresários capazes de fazerem a conversão de suas terras (VEIGA *et al*, 2006).

### 5.3.2 A Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana

O Rio Guadiana (Figura 20) nasce em uma área de planalto na Espanha, e percorre 810 km cujos 150 apenas são em Portugal, 110 km são transfronteiriços entre os dois países, até desaguar entre Vila Real de Santo António – Portugal e Ayamonte - Espanha. Sua bacia hidrográfica ocupa um território de 66.960 km<sup>2</sup> em que 17% situam-se na parte portuguesa (RABAÇA, 2003).



Figura 20. Localização do Rio Guadiana na Península Ibérica. Fonte: INAG (2005).

O clima mediterrâneo leva a altas temperaturas no verão, com períodos de estiagem que têm seus efeitos sob os cursos d'água ampliados pelo controle do caudal realizado pela Espanha em diversas barragens e aproveitamentos hidroagrícolas, ameaçando inclusive o abastecimento humano nos distritos alentejanos até a construção da Barragem do Alqueva. Um resumo das características fisiográficas da bacia do Guadiana, a partir de seu Plano de Bacia Hidrográfica (PBH) pode ser visto no Quadro 10.

<b>Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana – características fisiográficas</b>
<p><b>Extensão total:</b> 810 km  <b>Área total da bacia:</b> 66.960 km<sup>2</sup>  <b>População total:</b> 1.900.000 habitantes, 230.000 apenas em Portugal  <b>Densidade populacional total:</b> 28 hab/km<sup>2</sup>, em Portugal: 20 hab/km<sup>2</sup>  <b>Perfil longitudinal</b> em geral regular com acidentes importantes  <b>Delimitação:</b> Norte –Bacia do Tejo  Oeste – Bacias do Tejo, Sado, Mira e Arade  Sul – Oceano Atlântico</p> <p><b>Unidades morfoestruturais:</b> Maciço Antigo em sua maior parte, e Orla Meridional Algarvia  <b>Rede hidrográfica:</b> densa, apresentando cursos d'água com formas retilíneas ou complexas, e vales encaixados apresentando poucas zonas aluviais  <b>Características das divisões morfológicas:</b>  1) Alto Guadiana: restrição ou falta de água, aquíferos superexplorados, e limitantes para a instalação de grandes barragens, apresentando 150.000 há de área irrigada.  2) Médio Guadiana: boa disponibilidade de águas superficiais, elevada capacidade de armazenamento, apresenta 14.000 há de área irrigada  3) Baixo Guadiana: capacidade de armazenamento anterior a Alqueva não permitia segurança do abastecimento, possui 50.000 há de área irrigada, com a previsão de aumento de 110.000 com o EFMA  <b>Clima:</b> possui características mediterrânicas secas, com verões quentes, alta insolação e evapotranspiração elevada, e inverno relativamente rigoroso apenas nas zonas altas  <b>Temperatura média anual na bacia:</b> 16° C, com variações entre os meses quentes e frios (24,5° C e 9,3° C respectivamente)  <b>Precipitação anual média na bacia:</b> 550 mm, sofrendo variações interanuais acentuadas, e com uma distribuição média mensal concentrando 80% da precipitação entre os meses de outubro a abril, o que representa um período estival que afeta o regime dos cursos d'água, inclusive tornando alguns rios intermitentes  <b>Unidade morfológica natural predominante:</b> Peneplanície Alentejana, com altitude média pouco expressiva, declives pouco acentuados (abaixo de 30%) e algumas elevações consideráveis  Predomínio de rochas metamórficas, sedimentares e eruptivas com idades compreendidas entre o Pré-cambiano e o final do Paleozóico  <b>Maior consumo de água na bacia:</b> agricultura irrigada</p>

Quadro 10. Características fisiográficas da Bacia do Rio Guadiana. Fonte: PBHRG/INAG (1999)

Um dos principais problemas da gestão da bacia do Rio Guadiana é a falta de integração e cooperação entre os dois países. Em termos práticos, é raro encontrar um documento de governo ou mesmo acadêmico que aborde a bacia hidrográfica do Guadiana em sua totalidade – espanhola e portuguesa, o que por si só já demonstra uma concepção

fragmentada da bacia. De fato, a primeira convenção entre os dois países para conduzir um aproveitamento comum dos trechos fronteiros dos rios luso-espanhóis – entre eles o Guadiana – data do final da década de 1960, com o domínio de grandes infra-estruturas hídricas (VEIGA DA CUNHA, 1994).

A Espanha possui 27 barragens na bacia do Guadiana com capacidade total de armazenamento de 9.000 hm<sup>3</sup> e com um consumo anual de cerca de 2.500 hm<sup>3</sup>. Segundo Sequeira (2006), além da poluição de origem doméstica, a Espanha contribui com uma enorme quantidade de sais provenientes da lavagem dos solos devido às áreas irrigadas concentradas na bacia. Isso influencia sobremaneira os usos que serão desenvolvidos no trecho da bacia em Portugal. A classificação da qualidade da água visando seus usos múltiplos no trecho em Portugal pode ser visualizada na Tabela 1.

Tabela 1. Classificação para usos múltiplos das águas da Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana.

Classe	Classificação para usos múltiplos das águas da bacia do Rio Guadiana	%
A	Águas com qualidade equivalente às condições naturais, aptas a satisfazer potencialmente as utilizações mais exigentes em termos de qualidade.	0%
B	Águas com qualidade ligeiramente inferior à classe A, mas podendo também satisfazer potencialmente todas as utilizações.	10%
C	Águas com qualidade aceitável, suficiente para irrigação, para usos industriais e produção de água potável após tratamento rigoroso. Permite a existência de vida piscícola (espécies menos exigentes) mas com reprodução aleatória; apta para recreio sem contacto direto	40%
D	Águas com qualidade medíocre, apenas potencialmente aptas para irrigação, arrefecimento e navegação. A vida piscícola pode subsistir, mas de forma aleatória.	30%
E	Águas extremamente poluídas e inadequadas para a maioria dos usos.	20%

Fonte: INAG/SNIRH (2005), citado por GPAA/MA (2005).

Segundo o Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana – trecho português (PBHRG/INAG, 1999), existem 12 barragens de grande dimensão (com capacidade de 5066hm<sup>3</sup>) e 1700 pequenas barragens (capacidade de 11 hm<sup>3</sup>) só no território português. As grandes barragens, como a do Alqueva, são resultado da baixa capacidade de armazenamento das pequenas e médias barragens frente aos períodos de seca mais prolongados e o controle dos caudais realizado pela Espanha em dezenas de grandes barragens instaladas ao longo da

bacia em seu trecho espanhol. A regularização do caudal do Rio Guadiana, além de minimizar riscos ambientais (enchentes, secas), torna-se fundamental para o investimento na agricultura de regadio, dinamizando a economia regional, e para a produção de energia, revelando, ainda, grande potencial para atividades de esporte, lazer e turismo.

Em termos florísticos e faunísticos, a bacia apresenta 550 espécies de flora, distribuídas em 72 comunidades distintas, chamando a atenção os carvalhais mediterrânicos sempre verdes e esclerofilos de sobreiro - *Quercus suber*, e de azinheira - *Quercus rotundifoliae* (PBHRG/INAG, 1999). Alterados pelo homem durante séculos, entretanto, constituem-se nos *montados*, uma associação agrosilvipastoril onde a azinheira (mais resistente e voltada ao pasto: madeira, frutos doces que servem ao gado e ovelhas na fase seca da região) e o sobreiro (mais exigente, de onde extrai-se a cortiça) coexistem juntos com o pastoreio de gado e de ovelhas, permitindo a sobrevivência de uma série de animais silvestres e ervas, dentro de um sistema com pouca alteração do solo. O montado é a forma mais próxima do ecossistema nativo mediterrâneo da região.

Dentre as 345 espécies de vertebrados, 66% estão associadas aos rios ou áreas úmidas da bacia para sua sobrevivência (PBHRG/INAG, 1999). São encontradas, ainda, 227 espécies de aves, 49 espécies de mamíferos, 15 de anfíbios, 23 de répteis e uma comunidade piscícola considerada a mais importante de todas as bacias hidrográficas de Portugal, segundo o Plano de Bacia. Muitas espécies de vertebrados são endêmicas, e algumas estão sujeitas à extinção ou apresentam-se em situação crítica.

Nesse sentido, o regime de áreas protegidas em Portugal define na Bacia do Guadiana 2 tipos de área de interesse para a conservação: o primeiro refere-se a 3 áreas protegidas definidas pelo Decreto Lei nº 19/93, a saber: o Parque Natural do Vale do Guadiana (1995), o Parque Natural da Ria Formosa (1987), e a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António (1975); a segunda, refere-se aos seis Sítios Natura 2000 - as Zonas Especiais de Conservação (ZEC) referentes à Diretiva Habitats e as Zonas de Proteção Especial (ZPE), referentes à Diretiva Aves.



### 5.3.3 O conflito em torno da Barragem do Alqueva

O aproveitamento de águas no Alentejo remonta ao Século XIX<sup>70</sup>, embora nesta época fosse uma questão periférica frente a outros assuntos de interesse central no contexto nacional, até que no período pós-II Guerra Mundial a necessidade de expansão da cultura cerealífera estimulasse a construção de barragens pelo governo central devido à Campanha do Trigo<sup>71</sup>.

A partir do Plano de Rega do Alentejo em 1957 onde tem suas origens, a Barragem do Alqueva levou aproximadamente meio século – entre interrupções e retomadas políticas da obra, para ser finalmente concluída. Esse tempo de espera e a imagem construída de solução do quadro negativo de desenvolvimento no Alentejo, tornou o Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva (EFMA) uma questão indiscutível no ideário nacional<sup>72</sup>.

O EFMA, colocado em operação desde 2002 com a operacionalização da Barragem do Alqueva pela Empresa de Desenvolvimento das Infra-estruturas do Alqueva (EDIA), situa-se na bacia hidrográfica do Rio Guadiana. O enchimento do reservatório principal – considerado o maior da Europa, apresenta uma série de controvérsias no campo socioambiental o que tornou delicado o seu processo de implementação. Este conjunto de obras que visa potencializar o desenvolvimento da região tem as principais características das duas principais obras aqui discutidas – barragem e albufeira – descritas na Tabela 2.

Sob este quadro, e com as condicionantes ambientais do Alentejo, Alqueva tem um papel fundamental como garantia do abastecimento humano e dessedentação animal, e o fornecimento de água para atividades produtivas, bem como a regularização do rio Guadiana

<sup>70</sup> Esta cronologia pode ser vista em Fialho Pinto (1986) e Gomes Pinto (2002), embora seja conhecido que no período romano (Século III a.C.) já se faziam aproveitamentos hídricos na região.

<sup>71</sup> Fialho Pinto (1986).

<sup>72</sup> Melo (2002) espantou-se de não haver, a exemplo dos conflitos frequentes que envolvem obras de aproveitamento hidroelétrico com a consecutiva inundação de grandes áreas naturais, nenhuma contestação por parte das populações afetadas pelo empreendimento. Não houve nenhum desacordo entre os partidos, com exceção de um Eurodeputado que defendeu alternativas ao EFMA junto à Comissão Européia. Isso pode ser entendido segundo Baptista e Vasconcelos (2005), como por quase meio século a barragem se transformara em um **mito** - para a população local e mesmo para o governo e setores técnicos – que mesmo apresentando-se como um problema complexo, instaura-se no ideário social como solução ampla e ao mesmo tempo simplista: Alqueva contribuiria para a fixação dos habitantes no Alentejo por meio da abertura de oportunidades de trabalho e disponibilização de água na sua região de influência. Este enraizamento da idéia de Alqueva como solução única e indiscutível, segundo as autoras, se apoiaria não só em interesses, mas também nos valores dos *stakeholders* acerca da questão do desenvolvimento (crença sobre o empreendimento como solução viável mesmo que sua concepção esteja em desacordo com a realidade atual), e a mudança destes valores não funcionaria tão rápido quanto a ação destes decisores. Tal questão se apóia nos valores dos grupos envolvidos, mas estes grupos estariam convencidos pela lógica de um projeto hegemônico de desenvolvimento.

no trecho português, controlando os processos de alternância entre cheias e secas, típicas da zona mediterrânea, e evitando, sobretudo, riscos à população (cheias e secas). Entretanto, uma análise mais aprofundada irá demonstrar variados interesses sobre a sua implementação pouco explícitos na agenda de debates públicos.

**Tabela 2.** Características da barragem e albufeira de Alqueva e do Sistema Global de Rega pertencentes ao Empreendimento de Fins Múltiplo de Alqueva – EFMA.

<b>Características do EFMA</b>	
<b>Barragem e albufeira de Alqueva</b>	<b>Sistema Global de Rega</b>
Altura: 96 metros Comprimento: 458 metros Capacidade Total: 4 150 hm <sup>3</sup> (cota 152) Capacidade Útil: 3 150 hm <sup>3</sup> (cota 130) Espelho de água: 250 km <sup>2</sup> Comprimento da albufeira: 83 km Margens: 1 160 km Potência instalada: 260 MW	Área dominada: 115 mil hectares Extensão da rede primária: 314 km Extensão da rede secundária: 2 240 km Barragens: 15 Estações elevatórias: 9 principais e 56 secundárias Mini-Hídricas: 16

Fonte: EDIA (2005).

A Barragem está localizada no Conselho de Mourão, no Distrito de Évora, e seu reservatório estende-se por 4 Concelhos da região do Alentejo Central. Mas o sistema de regadio associado – uma de suas principais finalidades e que inclui outros empreendimentos em construção ou a construir – chega a abranger 19 Concelhos do Alto e Centro Alentejo.

As origens do projeto do Alqueva encontram-se mais concretamente a partir do Plano de Rega do Alentejo em 1957, idealizado durante o Estado Novo: regime de governo autoritário e centralizador marcado por um desenvolvimento focado no crescimento econômico, na racionalização e maximização dos recursos, que privilegiou as zonas litorâneas e industriais, em detrimento das áreas rurais periféricas, como o Alentejo. Esta concepção marcou o histórico de evolução do projeto do Alqueva (Quadro 11), sem que tenham sido estudadas alternativas de desenvolvimento específicas para a região. Entretanto, é na década de 90 que sua realização toma vulto e surgem debates mais acirrados que objetivam obter apoio da opinião pública – tanto a favor como contra o empreendimento.

Baptista e Vasconcelos (2005) discutem 4 narrativas que funcionam como interpretadores de Alqueva em diferentes fases de sua implantação a partir dos atores principais: (1) narrativa da seca e da fome; (2) narrativa do emprego e desenvolvimento; (3) narrativa do reservatório de água estratégico; e (4) a narrativa do erro, mais atual, em função da solução simplista para um problema complexo e dificuldades de diálogo entre os diferentes *stakeholders*.

<b>Cronologia do Empreendimento do Alqueva</b>
<b>1955</b> - Início dos Estudos do Plano de Rega do Alentejo
<b>1957</b> - 1ª referência sobre o EFMA
<b>1965</b> - Estudo sobre Barragem do Guadiana
<b>1973</b> - Licitação para realização do EFMA
<b>1977</b> - Reinício das obras do Alqueva
<b>1978</b> - Novo governo anula obras e exige novos estudos devido ao preço da água e oposição do Banco Mundial
<b>1984</b> - Nova resolução para realização do Alqueva: produção energética
<b>1991</b> - Licitação internacional para realização de Alqueva e novos estudos; Alqueva vira plataforma eleitoral; consórcio luso-belga ganha licitação da Comissão Europeia para realizar estudo global
<b>1992</b> - A Comissão Europeia admite financiar o projeto se ficar provado sua pertinência; Consórcio Luso-belga define barragem a cota 152 para irrigação de 140 mil hectares no baixo Alentejo, excluindo a geração hidroenergética; Liga de Proteção da Natureza e WWF apresentam oposição ao projeto e estudo alternativo
<b>1993</b> - Autarquias e associações do Alentejo exigem prosseguimento da obra; o governo anuncia realização de Alqueva; começam os inventários das consequências do enchimento do lago; é criada a Comissão Instaladora da Empresa do Alqueva (extingue Gabinete Coordenador do Alqueva)
<b>1994</b> - Plano de Desenvolvimento Regional de Alqueva; o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) antecede consequências do Plano Hidrológico Nacional de Espanha sobre a viabilidade do Alqueva
<b>1994 – 1995</b> - Estudo de Impacto Ambiental; a QUERCUS se opõe ao Estudo de Impacto Ambiental; a Comissão Instaladora da Empresa do Alqueva discute 10 cenários para o plano de irrigação em workshop técnico
<b>1995</b> - a ADENEX (ONG da Espanha) entra com queixa na UE, por descumprimento português de leis comunitárias; o EIA vai a consulta pública; a LPN reage ao projeto Alqueva; o Governo aprova o EIA; é criada a Empresa de Desenvolvimento da Infra-estrutura do Alqueva (EDIA); a EDIA anuncia nova Aldeia da Luz; a Comissão Europeia condiciona financiamento à viabilidade econômica e respeito ao meio ambiente
<b>1997</b> - PEDIZA: Programa de Desenvolvimento Integrado da Zona do Alqueva
<b>1998</b> - Início das betonagens na barragem
<b>1999</b> - Licitação para construção da nova Aldeia da Luz
<b>2000</b> - Licitação para execução do primeiro bloco do Sistema de Irrigação Global do Alqueva
<b>2001</b> - ONG's se opõem ao desmatamento de 1 milhão de árvores para enchimento do lago da barragem; as ONG's se opõem, na Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-estrutura do Alqueva (CAAIA) ao enchimento do lago sem o desmantelamento da PORTUCEL Recicla e a descontaminação dos solos; ONG's de arqueologia reconhecem sítios de valor histórico que serão inundados; ONG's lançam o "Movimento pela Cota 139" para conter o enchimento do lago; o Conselho de Ministros decide o preço da água: 11 escudos/m <sup>3</sup> ; LPN acusa desrespeito a CAAIA no caso PORTUCEL Recicla; a EDIA refuta críticas ambientalistas; o Ministro do Ambiente lança o POA - Pedrogão e Alqueva antes de existir a albufeira e o PROZEA - Plano de Ordenamento da Zona Envolvente de Alqueva
<b>2002</b> - EDIA anuncia o fechamento das comportas sobre protesto das ONG's

Quadro 11. Cronologia resumida do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva. Fonte: Pinto (2002) e (<http://dossiers.publico.pt>).

A questão da seca e da fome é reconhecida como uma situação sobre a qual devem ser tomadas medidas emergenciais em nome da sobrevivência humana. Por outro lado, não são construídas soluções de médio e longo prazo que requerem investimentos e medidas estruturais na antecipação destes períodos críticos, uma vez que a ciência atualmente tem condições de prever tanto a ocorrência quanto suas características. Assim, torna-se apropriado, na lógica vigente, combater os períodos críticos por meio de subsídios e obras públicas<sup>73</sup>, inclusive se estas dinamizam também setores poderosos como a construção civil, sempre dependente de estímulos do Estado e capazes de grande influência sobre projetos de infra-estrutura hídrica<sup>74</sup>, ou mesmo atendem aos fortes interesses eleitoreiros na região, historicamente com o predomínio do Partido Comunista – PCP, opositor do governo central (Veiga *et al*, 2006; Pinto, 2002).

Pinto (2002) diagnosticou mais de 30 atores envolvidos em opiniões acerca do conflito de Alqueva na imprensa escrita no ano de 1995, quando foi discutido o Estudo Integrado de Impacto Ambiental; e no período de 2000 a 2001, quando foram finalizadas as obras de construção da Barragem. Mas são as ONGA's e o governo português que se enfrentam por meio de uma série de recursos: notas e denúncias na imprensa escrita e televisiva, atos públicos, manifestações, documentos oficiais, ações em defesa das espécies da fauna e flora, confronto em espaços públicos institucionais, estratégias transnacionais e queixas formais junto à Comissão Européia. As ONGA's e partidários do projeto chegaram a se enfrentar verbalmente na inauguração da barragem em 2002, da mesma forma ganhou a cena pública (por meio de pichações, como *slogan* e junto à mídia) a frase “Construam-me Pôrra!”, uma referência à demora de quase meio século na instalação do EFMA, não muito bem avaliada em termos de autoria.

O conflito entre a sociedade civil organizada e os responsáveis pelo EFMA tem origem em uma série de inadequações dos objetivos do projeto em relação a sua localização (Quadro 12). Alguns são estruturantes, dada as dimensões da obra, outros encontram-se

---

<sup>73</sup> BARROS (1986) descreve três medidas de contenção de crises de desemprego no Alentejo: (1) os lavradores eram compelidos a absorverem os desempregados (que entrou em desuso em meados de 1950); (2) as “obras de crise” destinadas a absorver mão-de-obra desempregada promovidas pelas autarquias locais; e (3) distribuição de auxílios aos mais necessitados. PINTO DE SÁ (1989) confirma o procedimento de promover obras públicas para evitar as tensões sociais nas crises de desemprego causadas pelas desigualdades sociais na estrutura agrária do Alentejo.

<sup>74</sup> BAGANHA et al (2001) citam o Estado como cliente e promotor da construção civil no campo das infra-estruturas financiadas pelos Quadros Comunitários de Apoio; enquanto CALVARIO (2004) aponta que o setor da construção civil é fonte de pressão para que obras públicas nos domínios das infra-estruturas hídricas, por vezes sem qualquer indicação de sustentabilidade, sejam realizadas. ARAUJO (s/d) afirma que certamente a indústria da construção civil em Portugal beneficia-se com uma construção como a do Alqueva.

ligados ao campo dos impactos ambientais e do patrimônio arqueológico e social (pela inundação da Aldeia da Luz e outras localidades), e, por fim, à crítica ao modelo histórico de desenvolvimento nacional. Em termos de benefícios às populações locais, os ambientalistas defendem que boa parte dos solos a serem transformados em áreas irrigadas não tem aptidão para tal, sobretudo quando se verificam as condições comprovadamente duvidosas de qualidade da água que provém dos projetos de regadio e centros populosos da parte espanhola da Bacia (SEQUEIRA, 2000).

Objetivos estruturantes do EFMA <sup>1</sup>	Incertezas e impactos apontados por cientistas e ONGAs <sup>2</sup>
Reserva estratégica de água no sul de Portugal	A poluição da água restringe seus usos
Regularização dos caudais do Rio Guadiana	A gestão preconizada é sob a ótica da oferta e não da demanda
Soberania Nacional frente ao controle de Espanha	Transvase virtual do Rio Douro para o Rio Guadiana
Dinamização econômica e social do Alentejo	O modelo de desenvolvimento é reducionista e se apóia no estímulo da atividade produtiva para solução de problemas complexos.
Alteração do modelo agrícola no Alentejo (regadio)	Concentração fundiária. Os solos são sensíveis ao regadio, e sujeitos a salinização por águas poluídas. A construção da barragem afetou espécies em risco e destruiu habitats importantes
Reforço da produção de energia elétrica	A contribuição é pequena e a bombagem para elevação da água para regadio apresenta custos elevados
Potenciação da capacidade turística do Alentejo	Impacto ambiental dos empreendimentos (campos de golfe, sobreexploração das águas já poluídas e pressão sobre as ilhas de conservação)
Combate à desertificação física	A reversão do quadro demográfico é lenta e considerada mesmo irreversível para alguns autores
Amenização das alterações climáticas	Há incertezas neste processo e a alteração na umidade pode afetar a agricultura
Intervenção organizada no domínio do ambiente patrimônio cultural	Descumprimento de várias Diretivas Comunitárias de proteção a espécies e conservação de habitats, inclusive a Diretiva Quadro da Água (princípio de recuperação de custos)
Dinamização do emprego regional, já a partir da obra	Atração de empresários estrangeiros e mão-de-obra imigrante sob condições precárias e desfavoráveis, como a obra mesmo demonstrou <sup>75</sup>

Quadro 12. Objetivos estruturantes do EFMA e suas correspondentes incertezas, impactos e constrangimentos apontados por pesquisadores, técnicos e ONGAs. Fonte: pesquisa do autor, com base nas notas abaixo.

1 Ministério do Planeamento e da Administração do Território (1996)

2 VERGÈS (2001); MELO (2002); SANTOS (1997); ONGAS (2001); SEQUEIRA (2000); PLATFORM FOR SUSTAINABLE ALENTEJO (2005) e entrevistas em campo.

<sup>75</sup> A imprensa na época de construção da barragem apontou irregularidades nas condições de trabalho, na remuneração e no tratamento da mão-de-obra proveniente de 16 países, apontando discriminação com os operários negros e imigrantes.

Além disso, a solução prioritária a ser desenvolvida com a construção do Alqueva – agricultura irrigada de 110.000 hectares – não condiz com o quadro de evolução da Política Agrícola Comum Europeia (PAC). Atualmente, analistas da PAC prevêem uma desaceleração nos subsídios agrícolas que hoje viabilizam a agricultura no Alentejo, recursos que serão necessários frente aos custos de investimentos na conversão agrícola e dos custos que a água bombeada a partir de Alqueva terá para este sistema de produção.

Veiga *et al* (2006) apresentam estudos que demonstram a incoerência entre os objetivos do EFMA e os setores a serem beneficiados, principalmente quanto a sua fundamentação no atendimento a uma agricultura marcada pelo envelhecimento dos produtores, baixa qualificação e capacidade de absorção de mudanças tecnológicas, e pelo abandono progressivo da atividade agrícola. Isso corrobora a tese de Vergés (2001), que afirma que tanto as áreas a serem irrigadas como as dimensões da barragem e seu reservatório estariam superdimensionadas, considerando sem propósito o impacto ambiental causado na região. Recorda-se, ainda, que a Comissão Mundial de Barragens, após o estudo de mil unidades de tais infra-estruturas no mundo, chegou à conclusão de que essas são úteis ao desenvolvimento humano, mas que frequentemente são implementadas sob altos custos sociais e ambientais desnecessários, e cujos benefícios não são distribuídos de forma equitativa (VEIGA DA CUNHA, 2003).

De fato, já o Estudo Integrado de Impacto Ambiental (EIIA) realizado para a primeira fase do projeto não se tratava de um estudo global dos impactos do empreendimento, suscitando vários questionamentos acerca do processo de avaliação de impacto ambiental (AIA), considerado insuficiente em diversos aspectos pelos atores em oposição ao projeto. As incertezas levantadas durante o processo de AIA levaram a recomendação governamental da criação de uma Comissão de Avaliação e Acompanhamento das Infra-estruturas de Alqueva (CAAIA) em 1995, representando uma medida pós-avaliação ambiental. Esta comissão vai se tornar a grande arena institucional de disputa entre pontos de vista conflitantes dos atores.

Além disso, o governo é ao mesmo tempo promotor do Empreendimento de Infra-Estrutura do Alqueva por meio da EDIA, o seu avaliador em termos de impactos ambientais, e o avalista frente às exigências da Comissão Europeia, o que é fruto das denúncias e pressão das ONGA's ambientalistas e, em parte, das espanholas. As ONGA's tornaram-se as principais opositoras do projeto devido não só aos impactos sobre espaços naturais sensíveis ameaçando espécies endêmicas de fauna e flora, mas também devido às dimensões das infra-

estruturas e às inadequações do projeto de irrigação frente às condições socioambientais da região.

As ONG's da Espanha tiveram um papel importante no processo, envolvendo-se ativamente com o descumprimento português do quadro legal comunitário no domínio do ambiente, bem como na luta contra a afetação de áreas a serem inundadas em território espanhol. Entretanto, não serão objeto de maiores descrições, o que tornaria o trabalho, já extenso, demasiadamente complexo. Da mesma forma, houve o envolvimento de associações com interesses na defesa do patrimônio cultural e arqueológico, na medida em que o alagamento atingiu vastas áreas com elementos de grande valor histórico ou que foram descobertos durante o processo de estudo de impactos ambientais.

No domínio do ambiente, as ONGA's portuguesas organizam por volta de 2001 o Movimento pela Cota 139<sup>76</sup>, que surge aquém da contestação do empreendimento, mas contra a forma de implantação e dimensão do EFMA, e os impactos associados em diversos campos<sup>77</sup>, ou seja, uma crítica também ao modelo de desenvolvimento proposto para a área de influência do EFMA, cujos objetivos e diretrizes sempre foram considerados controversos não só pelas ONGA's, mas por cientistas e técnicos ao longo do processo.

Mesmo assim, nenhuma das posições assumidas pelas organizações do ambiente, recomendadas pela Comissão Europeia e difundidas pelos cientistas e analistas na mídia foi suficiente para abalar o modelo de desenvolvimento proposto para o Alentejo (dinamização socioeconômica idealizada com o EFMA), embora muitas questões decorrentes dos estudos e medidas ambientais tenham sido consideradas na implantação do empreendimento, mesmo que de forma insatisfatória na expectativa das ONGA's. A unanimidade no seio do povo Alentejano refutou qualquer intenção de defesa de novas perspectivas para o desenvolvimento da região defendidas pelas ONGA's<sup>78</sup>.

Desde o início de 1997 a Liga para a Protecção da Natureza (LPN) inicia um processo de comunicação com a Comissão Europeia no sentido de apresentar seus receios quanto à

---

<sup>76</sup> A cota 139 é uma opção pela diminuição no enchimento da barragem até a cota inicialmente prevista (152 m), como forma de conter a destruição de habitats e espécies vulneráveis uma vez que o volume útil da albufeira seria utilizado de forma faseada em 20 anos. Esta alternativa foi desconsiderada pelo governo, mas se tornou uma idéia simbólica de um outro modelo de desenvolvimento para o Alentejo.

<sup>77</sup> Vide Baptista e Vasconcelos (2005); Pinto (2002); Melo (2002); Ongas (2001), e Advisor (2002).

<sup>78</sup> A inauguração de Alqueva é emblemática, onde manifestantes do Movimento pela Cota 139 foram reprimidos pelos partidários da obra, sendo intimados a não prejudicar o desenvolvimento do Alentejo.

inadequação do EFMA, à época, principalmente sua componente agrícola. Desde então, foram se especializando na contestação de vários outros impactos consideráveis.

O período foi marcado pela publicização de uma série de informações e contra-informações na mídia escrita (PINTO, 2002) e televisiva, dividindo a opinião pública nacional sobre os reais efeitos do empreendimento, e tornando o debate local uma questão entre todos os cidadãos portugueses.

Considerando estes fatos e as dificuldades de diálogo com o governo desde 1996, as ONGA's se estruturam em bloco e passaram a atuar em diferentes fases e espaços institucionais relacionados ao empreendimento e à Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana (Figura 21). Note-se que a figura procura não encerrar a atuação das ONGA's no período multifases do conflito do Alqueva: seu processo de criação e transformação é, sem dúvida, impulsionado pelo conflito, mas inicia-se anteriormente e tem diferentes prosseguimentos, como demonstrado mais adiante.

As reuniões públicas para discussão do Alqueva iniciam-se em 1993, mesmo período em que a Associação Nacional de Conservação da Natureza - QUERCUS envolve-se na discussão pública do projeto em âmbito local por meio de sua sede descentralizada em Beja. A partir desta época as ONGA's se manifestam por meio de posições na mídia, ou de estudos autônomos com base em informações científicas devido a sua relação próxima ao meio acadêmico, como o caso da LPN, que contesta mais fortemente o projeto a partir de 1995.

Durante este ano, seguem os estudos de impacto ambiental e as audiências públicas, que segundo Pinto (2002) correm em clima de tranquilidade, mas com as devidas críticas e questionamentos das ONGA's, ainda em meio a grandes incertezas.

Devido às incertezas técnicas do projeto e às críticas sobre o EIIA que são acompanhadas pela Comissão Européia, o governo português decide criar a CAAIA, que se configura como espaço consultivo de avaliação e acompanhamento das medidas mitigadoras e compensatórias requisitadas pelo EIIA. Conformadas com a irreversibilidade da obra, e reconhecendo alguns dos benefícios proporcionados pelo EFMA, as ONGA's amadurecem suas estratégias e passam a buscar a abertura de diálogo sobre alternativas de viabilidade para o empreendimento com menos impactos ambientais.



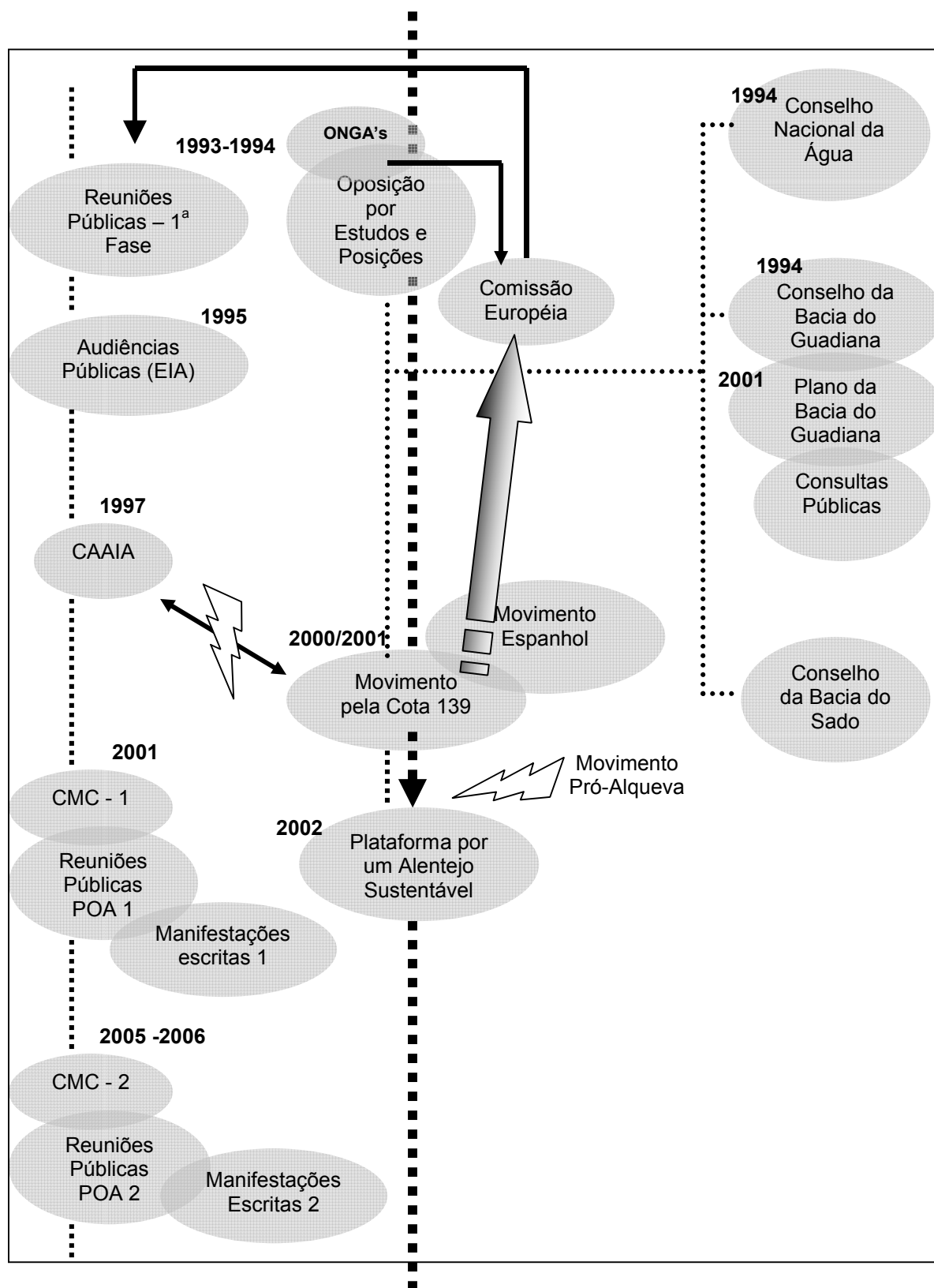


Figura 21. Relação entre os espaços institucionais de participação na Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana, inclusive a propósito do conflito do Alqueva. Fonte: pesquisa do autor.

Uma das alternativas consolidadas torna-se o enchimento progressivo do reservatório, visto as reais demandas do empreendimento só serem necessárias em apenas 20 anos de projeção. Esta alternativa acautelada pelo governo português e os estudos conduzidos de forma pouco transparente, levam a sua rejeição definitiva anos depois com a referência a uma diretiva europeia que implica que os testes de segurança de barragens devem ser feitos em seu nível máximo, e portanto Alqueva não poderia permanecer a uma cota inferior.

No final de 2000 começa a se esboçar o então Movimento pela Cota 139, com uma estratégia organizada de atuação conjunta entre várias ONGA's comprometidas com a defesa dos valores ambientais no país. Em 2001 o movimento está consolidado e atuante por meio dos seus representantes na CAAIA e apoio de instituições locais no Alentejo no controle social das medidas ambientais implementadas pela EDIA.

Ainda durante o processo de implementação do EFMA, foram submetidos a diferentes formatos de consulta pública vários documentos de planificação e ordenamento do território, atendendo as recomendações da Comissão Europeia: o Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente da Albufeira de Alqueva - PROZEA, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Zona de Alqueva – PEDIZA, e o Plano de Ordenamento das Albufeiras de Alqueva e Pedrógão – POAAP, este último mesmo ainda sem a existência da própria albufeira, o que na análise de Rocha (2002), levou ao fracasso do envolvimento social. Entretanto, o fechamento das comportas, no início de 2002, não põe fim ao debate que segue em torno das medidas de mitigação e acompanhamento, previstas pelo Estudo Integrado de Impacto Ambiental: o Plano de Gestão Ambiental a ser realizado pela EDIA, as outras infra-estruturas hidráulicas que junto com a Barragem do Alqueva compõe o EFMA, e a ansiada revisão dos Planos de Ordenamento de Albufeira (POA).

O governo português conduz então a elaboração em 2001 do Plano de Ordenamento das futuras Albufeiras do Alqueva e Pedrógão (POAAP), sob uma orientação extremamente restritiva das águas públicas e do entorno do reservatório, amparado por rígidas medidas de controle e ordenamento ambiental, que não desperta muito interesse das ONGA's nas audiências e consultas pública, e nem da sociedade uma vez que a medida foi realizada anteriormente a existência dos planos d'água, tornando impossível a percepção social sobre a mudança e as oportunidades no território. Esta situação não se manteria a partir da revisão do POAAP em 2005, prevista em lei, e já com a albufeira a caminho de seu pleno enchimento, trazendo a tona o descontentamento de investidores e empresários que pretendem lucrar com a

nova configuração territorial do Alentejo, bem como os fortes interesses das autarquias em utilizá-la para impulsionar o desenvolvimento turístico e econômico local.

Nesta altura, após ter o enchimento da barragem como uma causa perdida, o Movimento pela Cota 139 deixa de existir dando lugar à Plataforma pelo Desenvolvimento Sustentável do Alentejo, estratégia comum de organização das ONGA's frente a problemas ambientais. Menos atuante e informado, devido a sua retirada da CAAIA por respeito à decisão da maioria das ONGA's, embora não por unanimidade, o movimento tem fraca atuação na revisão do POAAP, e nenhuma ONGA participa das discussões públicas, resumindo-se apenas a um acompanhamento da elaboração do plano em sua Comissão Mista de Coordenação.

A revisão do POAAP foi realizada em apenas seis meses, e suas audiências públicas foram apenas informativas à sociedade, com o objetivo de recolher contribuições e sugestões, apresentando um formato passivo de participação, centralizado na figura de uma autoridade do INAG, sem auxílio de facilitadores, em linguagem pouco adequada para a sociedade em geral. As características principais dessa revisão estão no fato que a balneabilidade na albufeira continuam suspensas até maiores estudos, muitas áreas antes restritas à utilização foram liberadas; o estímulo a um turismo de alto nível (não compatível com a estrutura de desenvolvimento local, e desconsiderando o turismo tradicional de pequenas empresas); uma deficiência na fiscalização frente às inúmeras medidas restritivas; e pouca transparência nos critérios que restringem os usos para a agricultura próxima às margens (previstos em lei) e os que facilitam a implementação de campos de golfe, pelo menos 11, nas mesmas condições. Ainda destaca-se que, segundo manifestação dos participantes das audiências, a Comissão Mista de Coordenação não contou com a participação de representantes da agricultura.

Na margem de todo este amplo processo encontram-se o Conselho Nacional de Água, consultivo e com a maioria do governo, eximindo-se de qualquer debate mais profundo sobre o Alqueva; o Conselho de Bacia do Guadiana, criado em 1994, mas sem qualquer participação mais efetiva no debate sobre o EFMA, levando 8 anos para promulgação do seu Plano de Bacia e abandonado em 2002 após a sua aprovação; o Conselho de Bacia do Sado, em que a QUERCUS procura inserir na agenda de debate os impactos causados pela transposição das águas poluídas do Guadiana, prevista com o EFMA; e a ausência de controle social, participação e acompanhamento das discussões na estrutura criada, em 1998, pela

“Convenção sobre a Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-espanholas”.

O interesse nas comissões criadas pela convenção tornou-se crescente na medida que especialistas apontavam que estava sendo negociada entre Portugal e Espanha uma “transposição virtual”<sup>79</sup> entre as águas do Rio Douro, de melhor qualidade, e as poluídas do Guadiana para o enchimento de Alqueva.

## 5.4 ONGA’S E A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO GUADIANA

### 5.4.1 Identidade e valores que fundamentam a ação das ONGA’s

Segundo as informações obtidas nas entrevistas realizadas com diversos atores e pesquisadores, as ONGA’s com maior atuação e envolvimento no conflito do Alqueva e com relação direta na bacia hidrográfica do Rio Guadiana, são em âmbito nacional: a Liga para a Protecção da Natureza – LPN, o Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e do Ambiente – GEOTA, e a Associação Nacional de Conservação da Natureza – QUERCUS; e, em âmbito local/regional, o Centro de Estudos de Avifauna Ibérico – CEAI e a Associação de Defesa do Patrimônio de Mértola – ADPM. As características mais marcantes destas ONGA’s encontram-se no Quadro 13.

Em geral as ONGA’s têm origens no começo da década de 1980, com exceção da LPN que existe desde 1948, e do CEAI que apresenta primórdios na década de 1970 e se formaliza a partir de 1991. A origem de sua criação é variada, mas sempre com fins de proteção da natureza, desde mobilização de acadêmicos em torno do tema, organização de militantes, até grupos de amigos envolvidos com a observação da avifauna. A ADPM<sup>80</sup> distingue-se pelo fato de ter se constituído como uma Organização Não Governamental de Desenvolvimento (ONGD) na esteira da influência do movimento em defesa do patrimônio após o 25 de abril de 1974.

---

<sup>79</sup> A transposição virtual refere-se ao processo em que para liberar o enchimento da barragem do Alqueva, o governo português teria negociado com o governo espanhol a vazão do Rio Douro. Para saber mais sobre a transposição virtual, ver Verges (2001).

<sup>80</sup> Pela legislação vigente, a atuação na área ambiental empresta-lhe o estatuto de ONGA.

ONGA	Características principais
LPN	Fundada em 1948, é a ONGA mais antiga em atividade no país, de âmbito nacional, com núcleos e delegações descentralizadas, sobretudo no Alentejo, onde tem larga atuação. Desenvolve projetos de conservação variados, apoiados pelo governo nacional ou por programas no âmbito da UE, inclusive a aquisição de propriedades para a conservação da natureza. Participa no Conselho Nacional de Água, teve acento no Conselho de Bacia do Guadiana (enquanto este funcionava) e na Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-Estrutura do Alqueva (CAAIA), além de outras representações.
GEOTA	Atuando informalmente desde 1981, constitui-se legalmente em 1986. É de âmbito nacional, mas não possui núcleos descentralizados pelo país, ao contrário, constrói acordos de cooperação com associações locais/regionais. Trabalha com recursos de fontes variadas: estatais, privadas e internacionais. Desenvolve projetos multi-objetivos, voltados para a sensibilização e mobilização social e a educação ambiental. Tem larga atuação na avaliação técnico-científica de estudos de impacto ambiental e políticas públicas, tendo influenciado a elaboração da Lei de Bases do Ambiente. Participa no Conselho Nacional da Água e teve participação na CAAIA.
QUERCUS	De âmbito nacional, mas com núcleos regionais espalhados pelo país, foi criada em 1985. Tem larga atuação na sensibilização e mobilização social, inclusive de protesto. Desenvolvem projetos variados, voltados para a relação da sociedade com o meio ambiente. Participou da CAAIA e do Conselho de Bacia do Sado.
CEAI	Fundado em 1991, tem origens em uma atuação local desde a década de 1970. Trata-se de uma organização principalmente de defesa da fauna regional e local. Desenvolve projetos de educação ambiental, conservação da natureza, pesquisa, difusão de informação e ecoturismo. Participou da CAAIA e de seus Grupos de Trabalho.
ADPM	Fundada em 1980, trata-se na verdade de uma ONGD que atua no desenvolvimento econômico, social e cultural local, e na defesa do patrimônio de sua circunscrição, inclusive o ambiental. Considerada de utilidade pública, tem uma desenvolvida estrutura organizacional, contando com um número bastante expressivo de técnicos remunerados pelos diferentes projetos que desenvolve em diferentes domínios com recursos estatais e internacionais. Participou do Conselho de Bacia do Guadiana.

Quadro 13. Características das ONGA's atuantes no conflito do Alqueva e na bacia hidrográfica do Rio Guadiana. Fonte: pesquisa do autor.

As oportunidades que envolvem a criação são também distintas. A LPN surge ainda no contexto autoritário da ditadura fascista, e não tem qualquer tipo de intervenção política, restringindo-se ao debate científico até a abertura democrática no país. Reúne por volta de 200 acadêmicos principalmente das ciências agrárias de universidades e centros de pesquisa no debate da degradação ambiental da Serra da Arábida, e mantém uma posição de contribuições científicas, o que se torna um diferencial na sua atuação e o que leva os mais ativistas a deslocarem-se para outras organizações como a QUERCUS. Esta, por sua vez, se estrutura em função da insatisfação de militantes com o pouco retorno da atuação das ONGA's em que seus membros originalmente se engajavam. Surgiram mais ao norte do país, crescendo como organização voltada para manifestações e militância ambientalista.

O CEAI tem uma origem pouco politizada, na convivência entre amigos que partilhavam o hábito de observar pássaros. O amadurecimento da ONGA ocorreu junto com o dos próprios idealizadores. Por fim, o GEOTA surge como um grupo de estudos voltado para a reflexão sobre o ambiente em Portugal, atuando em processos de educação ambiental. Alguns anos mais tarde, com o respaldo de um personagem com influência na cena política, o GEOTA formaliza-se e passa a atuar no espaço público, instituindo-se como crítica e colaboradora das políticas públicas, apoiando a elaboração da Lei de Bases do Ambiente.

A missão das ONGA's é um dos elementos portadores de valores que orientam suas ações e opiniões. Em geral, procuraram estruturar suas organizações sobre valores e princípios comprometidos com a conservação da natureza, se contrapondo à intervenção humana. Este ideário começa a se modificar com a entrada do debate sobre o desenvolvimento sustentável nas agendas internacionais e, no contexto nacional, influencia a transição de um posicionamento em favor da natureza para um outro, complementar, em favor das gerações futuras.

Embora algumas associações não tenham deixado para trás seus valores e missões iniciais, elas passam a apostar em uma formação adequada para a mudança de atitude e a reaproximação do homem ao meio ambiente, em contraposição à postura inicial de defender a natureza contra os impactos do ser humano. Esta mudança se deve também a ampliação dos horizontes de atuação das ONGA's ao longo de sua existência, como aprendizagem dos diferentes espaços e conflitos vivenciados na defesa do meio ambiente e de seus direitos legais. Alguns valores são destacados e reconhecidos como fundamentais à atuação das ONGA's, embora seja difícil agrupá-las em um denominador comum. A Figura 22 é uma tentativa de apresentar a convergência dos valores com os quais os entrevistados acreditam que o conjunto de participantes das ONGA's interpreta a realidade e orienta suas ações.

A solidariedade, no sentido de compromisso com a causa e a liberdade, enquanto autonomia, aparecem como as orientações mais compartilhadas entre os diferentes entrevistados. Mesmo configurando-se em uma dimensão acima da própria ONGA, estes valores que orientam sua atuação com o meio ambiente e a sociedade, não só no âmbito nacional, mas em termos globais, são referência para outros valores que elas partilham em termos da atuação conjunta (inter-ONGA's e instituições), e mesmo no nível intra-ONGA, o espaço interno de interação entre os membros e profissionais atuantes em nome da organização.

Estas referências aos valores, entretanto, foram apontadas pelos entrevistados, geralmente pelos dirigentes ou por aqueles mais atuantes dentro da ONGA. Mesmo tendo sido solicitado durante as entrevistas que pensassem em termos de suas instituições, elas poderiam refletir escolhas pessoais.

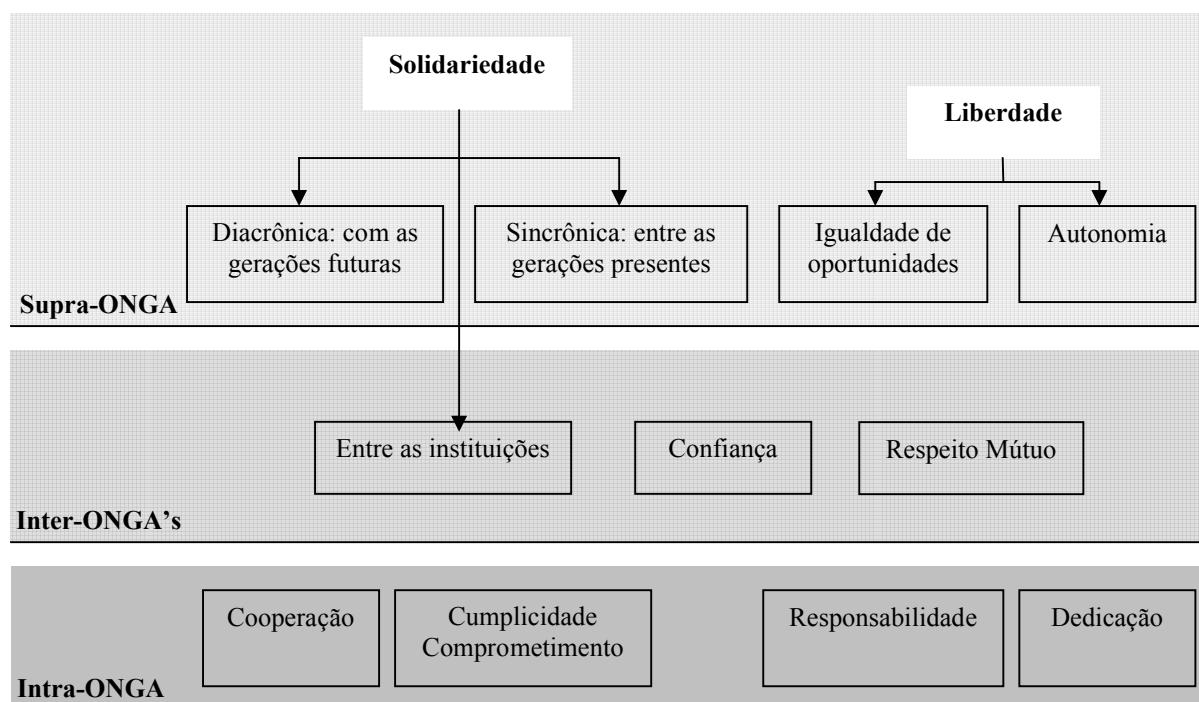


Figura 22. Valores que orientam a ação das ONGA's. Fonte: pesquisa do autor.

Se no começo a composição das ONGA's era bem variada, com exceção da LPN que basicamente constituía-se de pessoas ligadas ao meio acadêmico, atualmente todas apresentam profissionais ligados principalmente à causa ambiental, refletindo uma necessária especialização das ONGA's. Aquelas que já eram constituídas de técnicos abriram-se para uma composição mais variada, como o GEOTA.

#### 5.4.2 Histórico e evolução da atuação política

Durante os primeiros anos de existência, as ONGA's não mantinham nenhuma relação institucional com a administração pública, tanto pela inexistência de oferta estatal de participação, como, no caso da LPN, terem se constituído em meio à ditadura. Entretanto, há

aquelas que desde cedo se firmaram na relação cooperativa com o governo – quer seja local, como a ADPM, quer seja nacional, como o GEOTA, em que um membro era ponte direta com a administração pública.

Com a abertura democrática e a organização de espaços consultivos de envolvimento da sociedade na gestão pública, todas as ONGA's passaram a participar em diferentes iniciativas promovidas pelo governo. Tais iniciativas foram em boa parte orientadas pela ampla legislação no domínio do ambiente a partir de 1987, mas também impulsionadas pela adesão de Portugal à Comunidade Européia, cujas exigências para financiamentos de intervenções com impactos no ambiente influenciaram uma gestão pública mais democrática, já que os mecanismos legais previstos desde a Constituição de 1976 foram pouco efetivos neste sentido. As ONGA's também estiveram envolvidas em algum tipo de manifestação e/ou protesto público, existindo mesmo aquelas que voltam parte de suas atividades para tal fim, como a QUERCUS.

As razões que levaram as ONGA's a entrar no espaço público, estão associadas principalmente à oferta estatal, mas os interesses são, primordialmente, a busca por influenciar as políticas públicas e as ações governamentais no domínio do ambiente, e, ainda, tornar o trabalho da organização reconhecido publicamente, até obter apoio e simpatizantes junto à opinião pública e buscar voluntários para suas causas.

Nos primeiros anos de atuação, as atividades das ONGA's estavam voltadas para a educação ambiental visando à proteção e conservação do meio ambiente. Realizavam também estudos sobre a questão ambiental e, mais reservadamente, dedicavam-se também à denúncias de crimes ambientais ou descumprimentos de leis. Atualmente, mantém as mesmas perspectivas, embora mais diversificadas devido a sua consolidação e tempo de existência, mas com a incorporação da mobilização política no seu conjunto de atividades, seguida da gestão das águas e, em alguns casos, da pesquisa científica.

Essa transição entre as atividades originalmente desenvolvidas pelas ONGA's e as desenvolvidas atualmente tem, na concepção dos entrevistados, causas variadas: o amadurecimento e profissionalização dos membros, o crescimento das intervenções públicas com consideráveis impactos ambientais, a ausência de aplicação de instrumentos de ordenamento do ambiente e a necessidade de influenciar as políticas públicas no domínio do ambiente. Esta transformação no campo de atividades das ONGA's conduziu a mudanças



significativas em suas estruturas e competências: maior planejamento e organização das atividades, maior reconhecimento social das ONGA's atraindo novos associados e membros, e maior influência e respeito no espaço público. A inserção na agenda política da questão ambiental, a partir do final da década de 1980, trouxe também a possibilidade de diversificação das fontes de financiamento do trabalho das ONGA's, considerada fundamental para a continuidade e ampliação de suas atividades. A ampliação dos recursos e a adesão de mais técnicos do setor permitiram que as próprias ONGA's incrementassem a produção de informações e análises autônomas dos problemas ambientais, favorecendo a passagem de uma postura reativa às demandas do governo para uma postura pró ativa de estabelecimento de agendas e demandas.

De fato, houve também mudanças na estrutura organizacional destas organizações que são refletidas: pelo fortalecimento institucional para realizarem *lobby* junto ao governo; pelas oportunidades de financiamento que permitiram a contratação de técnicos em tempo parcial ou integral, ou sob demanda, tornando-as setores de emprego; pela descentralização de suas atividades em níveis regional e local, criando núcleos e delegações favoráveis a sua atuação em nível nacional; e, por fim, pela possibilidade de aquisição de terras para fins de conservação, tornando algumas das ONGA's proprietárias de bens imóveis.

A entrada das ONGA's no campo da gestão das águas deu-se também sob duas formas principais, a primeira e mais frequente vem com a própria criação da ONGA, cujos princípios de atuação, voltados para o meio ambiente, tinham a questão dos cursos d'água como um de seus temas mobilizadores. A segunda, se deve ao debate sobre a Barragem do Alqueva em meados da década de 90, impulsionando as ONGA's de uma maneira geral a se engajarem de forma mais politizada e técnica na questão dos recursos hídricos.

A entrada nos espaços públicos ofertados pelo governo, a partir do cumprimento de dispositivos legais e a dimensão territorial do país, permitiu que as ONGA's se articulassem na participação em esfera nacional, regional e mesmo local. A adesão a redes internacionais, bem como a projeção que ganham com a busca de apoio à ONG's internacionais e a elevação do processo de disputa contra Alqueva ao nível da Comissão Européia, ampliaram o âmbito de ação das ONGA's para o nível internacional. Esta entrada mais visível no espaço público das ONGs nacionais (LPN, QUERCUS e GEOTA) resulta da sua articulação pela primeira vez, do processo de decisão da localização da nova ponte sobre o Tejo que segue à entrada de Portugal na EU em 1987. A articulação entre as 3 ONGs nacionais permitiu uma expansão no espaço de decisão e conseqüentemente a possibilidade de recorrer a espaços de arbitragem

superiores, como por exemplo o tribunal europeu, fomentando uma aprendizagem de trabalho colaborativo entre as ONGA's (VASCONCELOS, 1997a).

### **5.4.3 Atuação política: estratégias de ação, recursos e estrutura de mobilização**

A realidade da influência que exercem nos muitos espaços consultivos ofertados pelo governo é variada. Segundo os entrevistados, em geral conseguem influenciar a formulação das políticas públicas, mas é raro que sejam convidados a apoiar a administração pública na problematização das questões ambientais. Isto significa que é o governo quem direciona a atuação em termos de meio ambiente, seguindo as agendas ambientais da Comunidade Européia. Esta influência se dá, sobretudo, na forma de opiniões e contribuições altamente especializadas e, em poucos casos, no âmbito do conhecimento geral, devido à familiaridade de algumas ONGA's com os problemas locais em seus territórios de atuação.

Contudo, boa parte dos casos em que participam das decisões, refere-se a consultas dos órgãos governamentais sobre a implementação de suas políticas públicas previamente decididas, devido à competência técnica destas organizações, e de sua capacidade de sensibilizar, mobilizar e comunicar informações à sociedade.

Para as ONGA's, os espaços ofertados pelo governo em âmbito nacional pecam muito por serem somente consultivos e por não incluírem uma maior diversidade de atores sociais nas suas discussões. No âmbito local, reclamam que as discussões chegam definidas pelo governo central, e há pouca abertura para inserção das contribuições locais e regionais. Em alguns casos, há um excesso de ofertas de espaços de participação que sobrecarregam os poucos membros das ONGA's com alto custo social, não contabilizado pelo governo.

Em termos do processo de tomada de decisões, as ONGA's reconhecem que prevalece a opinião de um setor sobre os demais, geralmente a opinião do governo que é sempre maioria nos espaços consultivos. Alguns entrevistados destacam que muitas das decisões a serem tomadas em conjunto com a sociedade já chegam definidas aos espaços participativos. Há um predomínio dos interesses econômicos e de manutenção do poder político nas decisões tomadas nestes espaços, o que deixa pouca margem de negociação aos representantes da sociedade civil organizada.

As reivindicações e contribuições apresentadas pelas ONGA's nestes espaços só são consideradas quando vão ao encontro aos interesses do governo ou dos demais grupos de interesse com forte pressão sobre as decisões. Do contrário, podem não ser nem mesmo registradas oficialmente e, quando o são, logo tornam-se assunto vencido e diluem-se entre os demais pontos de discussão. É preciso insistir e voltar à mesma demanda várias vezes para que esta obtenha alguma medida satisfatória.

Assim, as ONGA's concluem que em muitos casos são usadas para legitimar os interesses governamentais perante as exigências dos financiadores internacionais – como o caso da Comissão Européia, e os espaços de participação da sociedade são em geral apenas mera formalidade prevista nos dispositivos legais, não se constituindo em um verdadeiro instrumento para a democratização do processo de tomada de decisões.

No âmbito da eficiência da influência das ONGA's no processo de tomada de decisão, elas explicitam que somente conseguem infiltrar suas demandas em assuntos dominados por fortes grupos de interesse – como os assuntos econômicos e de infra-estrutura, quando atuam no nível internacional e a pressão é feita de cima para baixo, causando restrições nos investimentos obtidos pelo Estado português. Mas, em geral, os assuntos de menor importância são mais facilmente influenciados pelas ONGA's.

A sua atuação no processo de tomada de decisão exigiu, como visto anteriormente, uma grande especialização, o desenvolvimento de capacidades técnicas e a geração de informações alternativas aos estudos governamentais. Isto implicou em um grande custo social que foi repassado às ONGA's e pouco foi assumido pelo Estado. Nenhum dos espaços consultivos ou processos de consulta pública prevê qualquer apoio financeiro do Estado ao trabalho desenvolvido pelas ONGA's, como os Conselhos de Bacia, por exemplo. No caso da Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-Estrutura do Alqueva, trabalho essencialmente técnico, houve uma inovação do governo em subsidiar o trabalho das ONGA's, como será visto mais adiante.

Sem recursos para prestar esse serviço em nome da sociedade, as ONGA's valem-se de seus recursos próprios, em menor parte de seus membros e da prestação de serviços, e a maior parte advindos de projetos em que se beneficiam de financiamentos estatais e internacionais, em particular da União Européia, que são aplicados em ações específicas. À falta de subsídios para a atuação política nas demandas estatais, soma-se o fato de que o

tempo dado ao processamento de informações, mobilização dos pares e obtenção de consenso e provável informação à sociedade anterior à decisão que deve ser tomada não está em acordo com a capacidade e eficiência das ONGA's. Assim, as estratégias que se revelam neste domínio são: a construção de uma plataforma comum na candidatura à representação, que torna legítimas as decisões tomadas pelo representante das ONGA's eleito para determinado espaço consultivo; a comunicação via meio virtual (*e.mail*) e a realização de reuniões presenciais entre os pares quando o assunto é polêmico.

Isso resulta em dois campos de atuação assumidos pelas ONGA's: o primeiro, refere-se à luta pelas questões ambientais, idealizado junto com os princípios definidos na sua criação e que se diversificaram com o tempo e amadurecimento institucional; o segundo, refere-se a luta pelo acesso à informação e o direito de participar nas decisões, previsto por lei, e pela democratização da gestão do ambiente. Esse desdobramento em dois campos de ação, onde o segundo deveria seguir os preceitos legais, consomem igualmente o tempo das ONGA's diferenciando-as no papel de parceiras das políticas ambientais, e no papel político de reivindicação democrática e de direitos constitucionais.

Nessa luta pela efetivação e ampliação dos espaços participativos, as ONGA's desenvolvem estratégias variadas, tais como: alianças com outras ONG's nacionais e internacionais, e a atuação conjunta entre seus pares; difusão de informações e opiniões na mídia, inclusive internacional, em alguns casos; parcerias com universidades; alianças com os setores utilizadores, como, por exemplo, quando medidas do governo afetam os interesses das ONGA's e dos agricultores ao mesmo tempo; e alianças com o governo no sentido do diálogo e a busca de informações. A existência de sedes regionais espalhadas por todo o território nacional, no caso de algumas ONGA's, facilita o acolhimento e inserção de demandas locais nas agendas de diálogo com o governo.

Como as ONGA's possuem quadros especializados, sabem onde buscar as informações necessárias para fazer frente às posições técnicas dos órgãos de governo, recorrendo às universidades, às próprias ONG's, desenvolvendo estudos próprios, ou mesmo contratando estudos independentes.

Além disso, procuram atuar em redes onde a informação circula com maior eficiência e rapidez, e, sobretudo, onde apreendem modelos inovadores ou bem sucedidos que alimentam a criatividade da sua atuação frente aos inúmeros problemas encontrados tanto no

campo ambiental quanto na ineficiência das políticas públicas. Assim, difundem as estratégias que experimentam na atuação contra os problemas ambientais causados por iniciativa da administração pública e do setor privado, bem como os recursos jurídicos que empreendem nos tribunais nacionais ou mesmo junto à comissão europeia. Quanto ao subsídio de sua atuação por demanda do Estado, procuram fortalecer a reivindicação conjunta de apoio financeiro à participação.

A busca de ampliação de suas bases de apoio também é uma estratégia de fortalecimento das ONGA's. Entretanto, a maioria não tem grande trânsito de informações e diálogo com seus associados, resumindo-se às assembleias previstas no regime estatutário e nos informativos, com poucas exceções, em que procuram organizar espaços de debate com a sociedade sobre temas polêmicos – a exemplo da QUERCUS no início da discussão sobre Alqueva em meados da década de 1990. Mas a sua legitimidade é assumida mais em termos da difusão de suas atividades, ideais e interesses pela mídia do que pelas suas bases sociais.

A diversificação dos temas de interesse e o alinhamento com a diversidade da agenda internacional de meio ambiente é muito pobre entre as ONGA's portuguesas. Embora suas atividades tenham se diversificado, ainda não romperam definitivamente com a influência conservacionista das primeiras ONG's internacionais, mesmo voltando-se para a ideologia do desenvolvimento sustentável a partir da década de 1990.

Temas como a questão de gênero associada à gestão da água, celebrada desde a Conferência de Dublin em 1992, ou o debate atual sobre o direito humano à água não figuram entre as idéias e concepções dos representantes das ONGA's entrevistados. Uma das explicações é a falta de recursos humanos que acaba por obrigá-las ao foco em assuntos nacionais por uma questão de eficiência, por outro lado, há dificuldade de aceitação por parte das ONGA's de um perfil mais politizado em contraposição ao perfil de especialista neutro/racional que muitos membros ligados ao meio acadêmico possuem.

Na atualidade, a questão da gestão da água está intimamente associada com o envolvimento das ONGA's nos espaços públicos ofertados pelo governo (Conselhos de Bacia) e, de forma especial, com o conflito contínuo em torno da Barragem do Alqueva, de modo que a ausência das ONGA's neste debate significa uma perda de atuação no tema específico, de forma mais politizada. A interrupção do funcionamento dos Conselhos de Bacia deixa um grande vácuo na atuação das ONGA's, bem como a sua saída, em forma de protesto,

da CAAIA, também causa uma redução na atuação política das ONGA's nos assuntos relativos aos recursos hídricos, embora elas continuem organizadas na atual Plataforma por um Alentejo Sustentável, substituta do Movimento pela Cota 139 – que perdeu seu sentido quando a luta pela cota foi vencida a partir de 2002.

Algumas continuam desenvolvendo projetos locais, enquanto outras participam por demanda do governo na análise técnica de projetos que impactam o meio ambiente, em particular os recursos hídricos, ou como representantes do Conselho Nacional da Água. Mas ainda não foram construídos novos caminhos para a contestação do modelo de desenvolvimento que aposta nas intervenções hídricas de grande impacto, como os empreendidos no caso do Alqueva.

A atuação das ONGA's na gestão das águas tem contornos muito diferenciados, mas tem um eixo comum: o uso sustentável. A Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana alterna períodos de seca, inclusive com violentas enchentes pontuais, minimizadas pela construção de Alqueva, como bem caracteriza o clima mediterrâneo. A escassez hídrica, portanto, é um fato. Por isso, as ONGA's atuam no Alentejo com a concepção de uso racional e sustentável da água, fiscalizando todo tipo de poluição, e são as principais defensoras da vazão ecológica para a manutenção dos processos ecológicos essenciais, como demonstram as reuniões do Conselho de Bacia do Guadiana. Além disso, consideram a água um bem público, e entendem que devem ser levadas em conta todas as suas dimensões, bem como devem participar todos os setores na tarefa da gestão integrada.

Por fim, ao considerarem sua contribuição específica para a Bacia do Rio Guadiana, excluindo-se os inúmeros e diversificados projetos que desenvolvem em diferentes áreas, as ONGA's percebem, de formas diferentes, que ajudaram a construir importantes decisões, contribuindo para a conservação da natureza na bacia – como o Parque Natural do Vale do Guadiana, implementado de forma participativa pela ADPM, e para a gestão das águas na bacia do Guadiana. Mesmo que de forma coletiva não se apercebam dos mesmos avanços, podem ser citados os principais, embora o estudo do conflito possa revelar inúmeros outros: a inserção da Bacia e dos problemas causados pela barragem na agenda política e ante a opinião pública nacional; a pressão sobre o governo para adequada realização do Plano de Gestão previsto no Estudo Integrado de Impacto Ambiental, com o devido controle social, que além das ONGA's, mobilizou toda a sociedade por meio da mídia; a pressão para interromper a integração entre as bacia do Sado e do Guadiana, cujos impactos não eram bem avaliados; a

pressão social e da própria CE que obrigou o governo português a construir um nível de informação e de conhecimento técnico e científico ainda não visto no domínio do ambiente no país, permitindo que as medidas de mitigação e monitoramento dos impactos e o próprio acompanhamento do EFMA em suas próximas etapas tenha uma base sólida; e, por fim, o debate educativo junto à sociedade, que auxiliou no estabelecimento de transparência para as intenções e obras públicas do governo.

## 5.5 AS ONGA'S E OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE ÁGUAS

### 5.5.1 O Conselho de Bacia do Rio Guadiana

Em 1994, Portugal instituiu os Conselhos de Bacia como espaços de participação pública na gestão das águas por meio do Decreto Lei nº 45. O Conselho de Bacia do Guadiana, bacia esta que abrange parte da porção sul de Portugal, teve sua primeira reunião realizada em maio de 1994, funcionando por quase 10 anos, com a aprovação do Plano de Bacia do Guadiana em 2001, pelo Decreto Regulamentar nº16/2001.

Entre maio de 1994 e novembro de 2002, o Conselho da Bacia do Rio Guadiana realizou 16 reuniões, distribuídas, sobretudo, durante o processo de elaboração do Plano de Bacia, finalizado em setembro de 2000. Até a 8ª Reunião, o Conselho debruçou-se somente em conhecer e reunir as informações sobre a bacia e questões correlatas, passando a ser mais propositivo em relação a medidas adequadas à bacia além dos interesses de construção do Plano. Frequentemente a questão do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva foi tratada durante as reuniões, mas somente em termos de informes e atualização dos membros do Conselho sobre o processo de implementação da obra e das medidas necessárias à sua realização. O debate sobre a “Convenção sobre Cooperação para Protecção ou Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-Espanholas”, ocorrido em 1998, também demonstra que o Conselho estava em sintonia com as questões nacionais e internacionais que afetavam a bacia.

A interrupção das atividades do Conselho por longos períodos (dezembro de 1998 a junho de 2000; e novembro de 2000 a novembro de 2002), conforme mostra a Tabela 3, além de descumprimento do DL nº45/94 que estabelece reuniões trimestrais, demonstra uma relação estreita com a função de elaboração do Plano de Bacia, mais do que com qualquer

outra questão importante, revelando uma funcionalidade dos conselhos que não está atrelada à gestão contínua e permanente da água, confirmando a centralização histórica descrita por Barraqué (1995).

Tabela 3. Cronograma de reuniões do Conselho de Bacia do Guadiana.

Ano	Mês da reunião trimestral		
1994	1 <sup>a</sup> - maio	2 <sup>a</sup> - outubro	.
1995	3 <sup>a</sup> - janeiro	4 <sup>a</sup> - maio	5 <sup>a</sup> - julho
1996	6 <sup>a</sup> - fevereiro	7 <sup>a</sup> - maio	8 <sup>a</sup> - novembro
1997	9 <sup>a</sup> - março	10 <sup>a</sup> - julho	11 <sup>a</sup> - novembro
1998	12 <sup>a</sup> - março	13 <sup>a</sup> - dezembro	.
1999	elaboração do plano/ dificuldades de informação		
2000	14 <sup>a</sup> - junho	15 <sup>a</sup> - novembro	.
2001	aprovação do plano de bacia		
2002	16 <sup>a</sup> - novembro	.	.
2003	.	.	.
2004	*	.	.

Fonte: a partir de informações do INAG.

\* havia o planeamento de uma reunião em março.

No Conselho estava prevista a participação da Liga para a Protecção da Natureza - LPN, em âmbito nacional, e da Associação de Defesa do Patrimônio de Mértola – ADPM, em nível local. Estas duas ONGA's tiveram ao longo de 9 anos dois representantes por organização, por motivos específicos: a LPN havia delegado a função a um membro local, que não compareceu a boa parte das reuniões deixando um vácuo na representação da entidade que, por sua vez, não teve a adequada integração com a questão do Conselho. No caso da ADPM, seu representante passou a ser vereador e tornou-se representante pela Câmara Municipal, ocupando um assento de usuário, sendo substituído por outro representante da ADPM.

Dadas essas circunstâncias, fica difícil afirmar se caso as mesmas não tivessem ocorrido, se esses representantes não teriam permanecido por quase 10 anos no assento. Isto corrobora a idéia da pouca diversificação de representantes e atores diferentes, mas, ao mesmo tempo, indica a inexistência de um quadro diversificado de ONG's atuantes na bacia, com interesse e qualificação para ocupar os espaços consultivos, já que as indicações são



feitas em comum acordo somente a partir de 1991, por meio da Confederação Portuguesa de Associações de Defesa do Ambiente (CPADA). Justiça seja feita, a LPN ocupou com vigor a cadeira no Conselho desde a substituição de seu representante ausente na décima sexta reunião em 2002, fazendo inclusive correlação entre as demandas no Conselho e as mesmas que empreendia na CAAIA.

O Conselho de Bacia, mesmo agilizando e aprofundando suas atividades por meio de Grupos de Trabalho, teve lacunas no acesso e disponibilização de informações: é possível constatar em suas atas registros de membros que se ressentem de falta de informações para a devida construção de medidas adequadas para a gestão da bacia, em especial, as ONGA's.

De fato, analisando-se as atas e documentos do Conselho, bem como as entrevistas realizadas com alguns membros, podem ser observadas posições diferenciadas de cada segmento que o compõe. Em relação à condução do Conselho pelos representantes do Governo, podemos constatar que sua posição baseou-se preferencialmente na informação aos membros das ações governamentais, adotando, contudo, uma posição defensiva frente às demandas colocadas pelos demais setores. Por sua vez, os representantes das Câmaras Municipais demonstravam maiores interesses na segurança do abastecimento de água aos seus municípios e nas infra-estruturas hídricas que pudessem dar garantias para o desenvolvimento regional.

Quanto aos demais usuários, de maneira geral, suas posições estiveram voltadas para manter ou ampliar os interesses produtivos, de maneira reativa às limitantes ambientais colocadas pelos demais segmentos, em especial àquelas defendidas pelas ONGA's. As ONGA's, por sua vez, mantiveram sempre uma posição de defesa do patrimônio natural e cultural da bacia, trazendo para a agenda do conselho questões pertinentes como a defesa da vazão ecológica para a manutenção dos processos ecológicos essenciais e eventuais descumprimentos das legislações ambientais. Demonstraram uma atitude cooperativa e se engajaram em Grupos de Trabalho, buscando sempre a transparência das decisões. O INAG chega a considerar que as ONGA's foram as mais assíduas na maior parte dos Conselhos de Bacia e as mais exigentes em termos da ampliação do seu caráter consultivo para deliberativo.

Devido a este caráter consultivo, boa parte do debate e confronto sobre Alqueva ocorreu distante das reuniões do Conselho de Bacia, que recebia apenas informações sobre as deliberações a respeito dos estágios de desenvolvimento do EFMA. É fato, também, que entre

a ADPM e a LPN existia uma larga diferença de aceitação da obra. A ADPM era a favor de Alqueva, no seu contexto de alavanca para o desenvolvimento, mas exigente quanto a todas as medidas de salvaguarda do património natural e social do Guadiana, enquanto a LPN era radicalmente contra o empreendimento, mas as duas coexistiam respeitando suas diferentes posições: a ADPM não se opôs ao movimento das demais ONGA's, mas também não fez parte do mesmo. Entretanto, o Conselho de Bacia não refletiu em nenhum momento esse debate ou abriu oportunidade para qualquer contestação ou reflexão.

Segundo os entrevistados, até 2002 não havia entidades discordantes no Conselho – afinal, a LPN, uma das principais opositoras do projeto, raramente esteve presente nas primeiras reuniões, e ainda, a decisão já estava tomada e colocada aos conselheiros. O resultado disto é que o Plano de Bacia do Guadiana traz todo um esforço de planejamento compatível com as projeções do EFMA, embora os impactos e a efetiva transformação da realidade da bacia só possam ser vistos na prática de sua operacionalização.

Embora o Conselho de Bacia refletisse a posição local da sociedade em relação ao EFMA, também deve ser destacado que a pouca representatividade em termos de diferentes grupos sociais não permitiu um maior aprofundamento do debate, e os conselheiros seguiram apenas o objetivo de construir os instrumentos delimitados por lei. Afinal, Veiga *et al* (2006) citaram uma série de discursos de políticos locais em 1999, quanto à eficácia do EFMA como solução para os problemas no Alentejo, bem como as medidas estruturais necessárias ao real desenvolvimento da região. O conselho não refletiu este debate.

### **5.5.2 A Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-estrutura do Alqueva**

A CAAIA foi criada por um despacho conjunto de dois Ministérios – do Ambiente e do Equipamento – em 1997, tendo sua primeira reunião no mesmo ano, e funcionando até o presente momento. Esta comissão, criada como medida de pós-avaliação do EIIA e acompanhamento do EFMA, tem como competências a avaliação e acompanhamento do desenvolvimento do Plano de Gestão Ambiental do EFMA, a aprovação de estudos e acompanhamento dos processos de licenciamento de suas infra-estruturas, e, ainda, a supervisão das ações da EDIA. Toda a ação decorrente destas competências, entretanto, tem caráter vinculativo aos Ministérios da tutela, como dispõe o parágrafo 3º do Despacho Conjunto de 6 de março de 1997.

A CAAIA, como espaço consultivo, está associada ao Ministério do Ambiente (MAOTDR) tendo sua secretaria e sede a cargo do INAG, conforme a Figura 23.

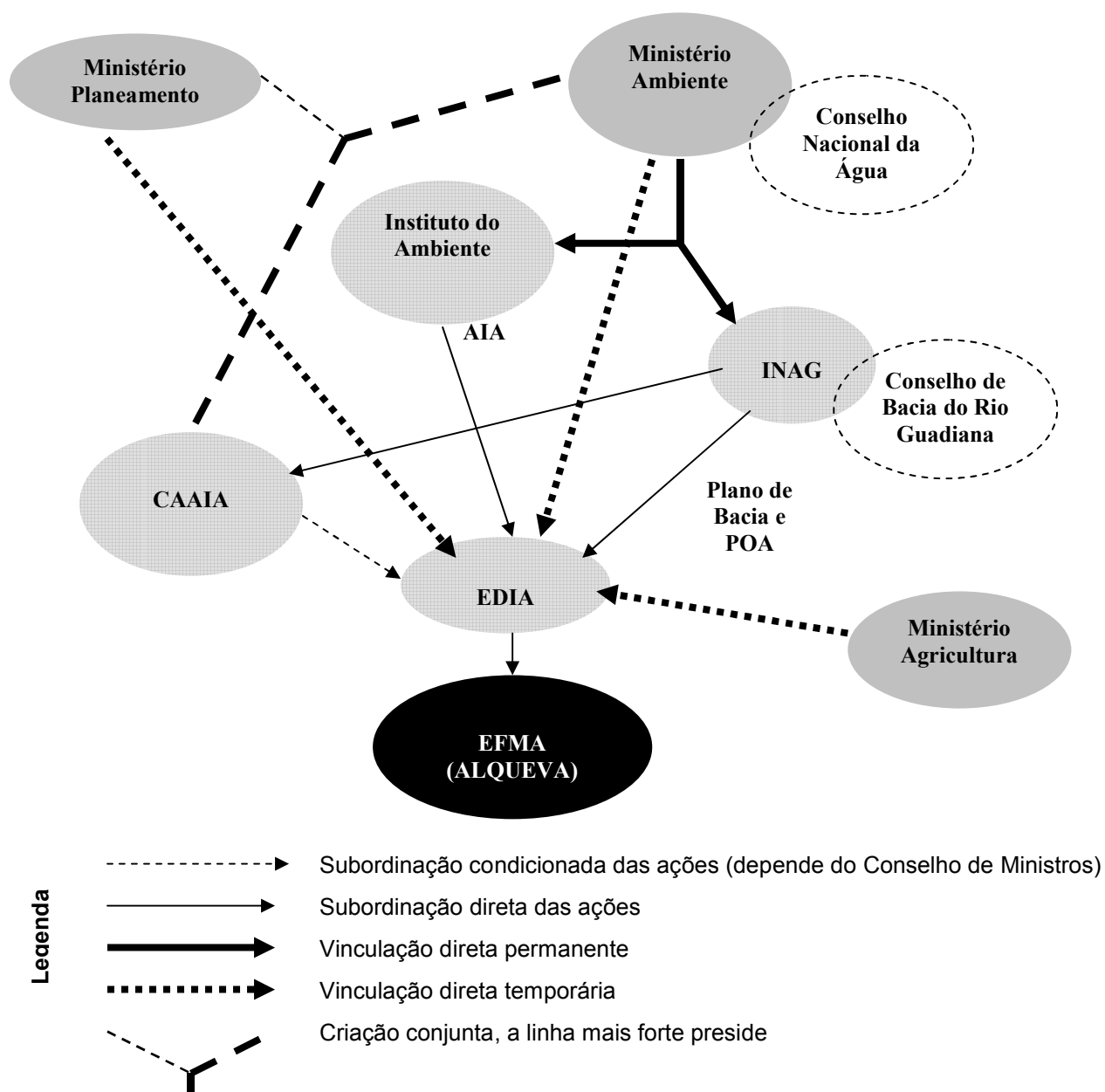


Figura 23. Relação entre a CAAIA, o EFMA, a EDIA e os espaços consultivos e instrumentos de gestão das águas. Fonte: a partir de informações pesquisadas do INAG, EDIA e CAAIA.

A EDIA, órgão executivo da administração indireta, esteve associada a diferentes Ministérios ao longo de sua existência, de acordo com a pasta mais significativa do período: no início referia-se à instalação de infra-estruturas, estando subordinada ao Ministério do Planejamento; em seguida ao Ministério do Ambiente, uma vez que se discutiam as questões

referentes aos seus impactos ambientais; e, atualmente, ao Ministério da Agricultura, que trata dos projetos de irrigação.

Esta comissão teve uma atuação bastante complexa e com inúmeros fatos interessantes, cujas reuniões ocorreram sempre em Lisboa, longe da realidade local. Como o enfoque dado aqui é sobre as ONGA's e a relação com espaços públicos, será realizada de forma sintética a sua caracterização. O período estudado é de setembro de 1997 a novembro de 2003, quando as ONGA's se retiraram da CAAIA como forma de protesto à desconsideração de suas constantes solicitações de readequação do projeto e das medidas ambientais.

Foram realizadas neste período 67 reuniões, com uma frequência quase que mensal. Entretanto, nem todas contaram com a participação das ONGA's, que suspenderam sua representação entre 1999 e 2000 e em 2002, e que deixaram definitivamente a Comissão ao final de 2003. A CAAIA contava ainda com Grupos de Trabalho que se aprofundavam em temas específicos e com a participação de outras ONGA's indicadas pelas representantes formais. Estes grupos constituíam-se em 4 GT's: Qualidade Ambiental, Patrimônio Cultural, Patrimônio Natural e Sócio-Economia. Embora a análise seja centrada nas reuniões e deliberações da CAAIA, há evidentemente influência das questões tratadas nos GT's.

No primeiro e segundo ano não foram realizados os devidos financiamentos aos trabalhos das ONGA's, mas depois foram subsidiados não só os custos de deslocamento como o trabalho técnico realizado pelas organizações, que optaram por empregar o dinheiro em suas instituições através de um fundo na CPADA, ao invés de beneficiarem-se pessoalmente com os recursos. Nem todas as ONGA's estavam filiadas à CPADA, como a QUERCUS e LPN, por questões ideológicas, mas todas foram unânimes em eleger um representante em comum acordo e financiá-lo em nome da defesa dos interesses coletivos.

A análise da relação entre as ONGA's e a CAAIA e seus demais representantes é muito variada. Há uma predominância do caráter cooperativo das ONGA's, empenhadas em participar das atividades mesmo sendo contrárias ao Empreendimento. A sua participação pode ser dividida em 2 fases principais: a primeira, desde o início em 1997, conta com a representação da Liga para a Protecção da Natureza – LPN, a Associação Nacional de Conservação da Natureza – QUERCUS, e o Centro de Estudos da Avifauna Ibérica –CEAI, sendo marcada principalmente por um maior rigor na análise dos estudos e projetos, a cooperação com os demais representantes nos trabalhos conjuntos e a preocupação com os

impactos sociais sobre as áreas afetadas pelo enchimento da barragem; a segunda, a partir do início de 2001, conta com o Grupo de Estudos do Ordenamento do Território e Ambiente – GEOTA, nova representação da LPN e ainda o CEAI, marcada por contestações e protestos contra as medidas ambientais e sua evolução, conflitos em torno do patrimônio histórico e espécies de avifauna, passando ainda a figurar questões sobre a qualidade ambiental e o saneamento.

Em relação às atas do Conselho de Bacia, altamente resumidas, as atas da CAAIA são extremamente ricas em informações e debates, devido a própria regulamentação da comissão, que indica que apesar dos trabalhos serem cooperativos, isto não obriga que todos os representantes concordem com as deliberações, mas tal desacordo deve ser registrado em ata para efeito de causa.

Assim, a análise sistematizada das atas demonstra que houve uma predominância de intervenções das ONGA's nos seguintes aspectos e períodos:

- a) durante todo o período analisado: controle social das medidas mitigadoras dos impactos ambientais do Alqueva e do Plano de Gestão Ambiental (PGA); revisão das medidas ou prazos de salvaguarda das espécies de fauna ou flora; defesa dos valores ambientais na área de influência da barragem e albufeira do Alqueva; contestação das medidas ou estudos ambientais apresentados à CAAIA pela EDIA, por falhas técnicas ou critérios inadequados;
- b) a partir de meados de 1998: inicia-se uma longa batalha pela reivindicação de um estudo alternativo à cota 152 do empreendimento; com a entrada do GEOTA e nova representação da LPN, a questão do estudo sobre a cota e o avanço do Movimento 139 se acentua na CAAIA gerando vários desentendimentos entre os participantes.
- c) setembro de 1999 a março de 2000: primeira auto-suspensão, devido a não consideração de um estudo alternativo sobre a Cota 139, produzido pelas ONGA's reunidas no Movimento pela Cota 139.
- d) a partir de setembro de 2000: é acrescida a estas intervenções a defesa da qualidade ambiental para as populações humanas, sobretudo quando entra em cena a questão do desmantelamento da Portucel Recicla e a descontaminação dos seus rejeitos; as ONGA's passam a utilizar como estratégia o “aviso prévio” à CAAIA (caso não sejam observadas suas reivindicações, tornarão públicas suas demandas e críticas à comissão); são mais frequentes as

reclamações contra a falta de informação ou atrasos que prejudicavam a tomada de decisões; aumentam os desentendimentos na CAAIA por descumprimento das metas ou medidas previstas pelo PGA ou discutidas na própria comissão.

e) junho de 2002 a início de 2003: segunda auto suspensão devido ao desrespeito à tentativa de abrir diálogo para a revisão da cota do Alqueva, após um período de intensas discussões, especialmente a partir dos estudos de supervisão técnica dos trabalhos de desmatamento e desarborização contratados pela CAAIA que relatavam inúmeras irregularidades no trabalho das equipas coordenadas pela EDIA, violando o Plano de Minimização e Compensação - PMC1, e o acautelamento e adiamento das medidas sugeridas pelas ONGA's ao longo do processo.

f) novembro de 2003: auto-suspensão definitiva, com o envio de nota à Comissão Europeia para demonstrar o desacordo com a condução do processo de implementação do EFMA.

Entre os conflitos principais que ocorreram na CAAIA com forte envolvimento das ONGA's podem ser citados: a transposição de águas do Rio Guadiana para o Rio Sado, em um ambiente de muitas incertezas; o estudo do governo justificando a cota 152, que para as ONGA's estava insuficientemente fundamentado; a operação de salvamento de ovos de cegonhas pretas pelas ONGA's antecedendo as medidas da EDIA; a alternativa de cota 139 para o empreendimento proposta pelas ONGA's e a tentativa frequente de reabrir o debate sobre a cota em diferentes momentos; a descoberta e publicização pelas ONGA's de gravuras rupestres de 3.000 anos A.C. fora do debate da CAAIA; a ausência e atraso nas informações sobre os impactos no estuário do Guadiana; o fechamento das comportas ao final de 2001 e depois no início de 2002, frente ao quadro de evolução das medidas ambientais; e a descoberta e publicização do isolamento em ilhas de grande quantidade do Coelho Bravo.

Estes conflitos estiveram geralmente relacionados com questões ambientais ou de património histórico. Mas uma das falhas no desenho da CAAIA foi exposta por volta da 32ª Reunião, em que informações sobre possíveis impactos à população afetada pelo enchimento do reservatório, colocadas à Comissão foram apenas objeto de preocupação de representantes das ONGA's, não existindo outros grupos ou atores sociais mais interessados à causa para demandar do governo ações efetivas nesse sentido, ou realizar o controle social do processo. A pouca representatividade da sociedade nos espaços consultivos que recai frequentemente sobre as ONGA's é uma das falhas da oferta estatal.

Com esta análise é possível afirmar que as ONGA's mantiveram sempre um papel coerente com sua identidade e forma de atuação. Mesmo quando foram apontadas suas falhas devido a tornarem públicas questões que deveriam ser, na concepção dos atores governamentais, debatidas internamente e enquadradas no *modus operandi* governamental – o caso dos ovos de Cegonha Preta (2002) e as gravuras de mais de 3.000 anos A.C. são emblemáticos, sua atuação esteve condizente com as estratégias que sempre desenvolveram para pressionar o governo a tomar medidas mais eficazes. No entanto, a maior pressão das ONGA's recaiu sobre a EDIA, enquanto as relações com os representantes do governo, de uma maneira geral, foram cordiais e cooperativas – de forma recíproca. Entre as atas é possível não só encontrar críticas aos estudos e posições governamentais, mas também elogios aos trabalhos analisados pelas ONGA's, o que tornou sua saída da CAAIA em diferentes momentos frequentemente comentada como uma perda importante para o processo.

Mais interessante é notar que no envolvimento com o EFMA na CAAIA, elas transitam de uma representação isolada, para uma representação altamente integrada, ou seja, mesmo as ONGA's não implicadas no espaço consultivo estiveram ativas em reuniões frequentes, e depois por meio do Movimento pela Cota 139, legitimando e embasando as ações dos representantes do segmento na CAAIA. A análise de documentos de reuniões entre ONGA's demonstra não só uma ação organizada, estruturada e bem orientada para uma atuação política, como é carregada de valores em defesa do patrimônio ambiental e cultural do Alentejo, e na concepção dos que os atores consideram que venha a ser um desenvolvimento local sustentável para a região.

Essas estratégias são embasadas tecnicamente, e fruto de debates entre os representantes das ONGA's envolvidas, voltadas para uma ação em múltiplas áreas – dos estudos científicos, campanhas na mídia, *lobbie* junto a autoridades sensíveis à causa, recursos à Comissão Européia e até programações culturais. A própria carta de princípios do Movimento pela Cota 139 é fruto de um amadurecimento em sua atuação: ao invés de contestar o EFMA, reconhece os seus benefícios, mas pretende abrir um espaço de diálogo para renegociar os elementos controversos do empreendimento, posição esta que as ONGA's carregam para dentro da CAAIA.

Em abril de 2001, as ONGA's iniciam um movimento junto ao sistema político para tornar conhecida sua causa pela cota 139 e sensibilizar os diferentes partidos e o Conselho

Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentado para uma revisão do EFMA e do próprio modelo de desenvolvimento do Alentejo.

Durante o funcionamento da CAAIA, as ONGA's fazem algumas tentativas de integrar os Grupos de Trabalho da "Convenção sobre Cooperação para a Protecção e o Aproveitamento Sustentável das Águas das Bacias Hidrográficas Luso-espanholas" de 1998, mas sem grandes resultados. Também procuram inserir na agenda de debates a incompatibilidade dos objetivos do EFMA com a retração da produção agrícola no âmbito da União Europeia frente à evolução da Política Agrícola Comum (PAC). Chamam a atenção ainda para o fato de importantes instrumentos de planejamento ambiental – como o Plano de Bacia do Guadiana (2001) e o Plano Nacional da Água (2001), surgirem apenas posteriormente ao processo de implantação do EFMA, e não alinhado com estes. A própria tentativa de integrar mais eficientemente o trabalho da CAAIA com a elaboração do Plano de Ordenamento das Albufeiras de Alqueva e Pedrógão sofre resistências devido ao regime de urgência com o qual este instrumento de ordenamento estava sendo construído.

A CAAIA, de uma forma geral, configurou-se como um espaço inovador, e mesmo não atendendo mais diretamente aos anseios das ONGA's, apresentou uma série de fatores positivos, como a transformação entre as relações dos representantes que passaram a atuar de forma mais colaborativa, inclusive na aprendizagem e aceitação de novos pontos de vista sobre a questão ambiental, mesmo prevalecendo os interesses decididos acima da esfera da CAAIA, o que representa mais uma limitante política do processo do que o próprio desenho da comissão. A fala do representante do Ministério do Planeamento é ilustrativa deste problema: na 38ª Reunião, ele afirmou que os Ministros "não precisam informar previamente suas decisões à CAAIA, pois o que decidem é com ponderação" (Ata da 38ª Reunião), deslegitimando o processo de construção colaborativa e confiança entre os representantes dos diferentes segmentos.

Com a saída das ONGA's da CAAIA e a continuidade da pressão da Comissão Europeia sobre o governo português, as funções da CAAIA sofrem uma ampliação dando a ela maior poder de negociação sobre os estudos de impacto ambiental referentes às etapas seguintes do EFMA, segundo entrevistas no INAG, o que se configura como resultado do embate de forças entre os diferentes segmentos e seus interesses.



## 5.6 AVALIAÇÃO DO PROCESSO PARTICIPATIVO E A CONSTRUÇÃO DO SUJEITO

As condições e períodos de criação dos instrumentos de participação da sociedade na gestão pública são diferenciados. Enquanto o Conselho de Bacia surge em 1994 por uma reforma na legislação de águas, a CAAIA aparece como medida apaziguadora de uma série de conflitos que mobilizaram a sociedade em âmbito nacional e por pressão da Comissão Europeia como exigência para liberação de recursos para a obra do EFMA dentro do Quadro Comunitário de Apoio III, a partir de 1997.

Não obstante, engajam-se nos dois espaços representantes da sociedade civil organizada – as ONGA's, com interesses e estratégias também diferenciados para tais espaços. O Conselho de Bacia se mostrou sem grandes conflitos (estes que normalmente são colocados pelas ONGA's) por fatores que variam entre problemas de representação, desinteresse pela pouca margem de manobra no conselho e devido à política local não ter maiores questionamentos sobre as decisões nacionais. O Conselho não foi mais do que um espaço de co-execução de políticas públicas do governo central, não existindo qualquer debate maior sobre as condições estruturais do desenvolvimento do Alentejo, a não ser pela reivindicação de maior atuação do governo junto à Espanha para garantir a segurança do abastecimento em território português. A participação neste espaço não tem qualquer função política.

A CAAIA, ao contrário, compreendeu a maioria dos debates sobre questões importantes que afetam a Bacia Hidrográfica do Guadiana. Atraiu maior e mais efetiva participação das ONGA's por conter uma agenda ambiental de interesse geral e por propiciar também as condições financeiras para o trabalho realizado pelas ONGA's sob demanda estatal. Suas discussões, contudo, foram distanciadas da realidade local do Alentejo, o que embora tenha dificultado maior envolvimento de outros grupos sociais locais, foi fundamental para o debate envolvendo atores que questionam o modelo de desenvolvimento funcional (do centro/litoral em detrimento da periferia/interior), modelo esse que sempre ocasionou graves consequências históricas e ambientais para a região do Alentejo.

Em uma avaliação geral, pode ser constatado que o conflito em torno do Alqueva teve múltiplas dimensões. Algumas foram mais evidenciadas enquanto outras foram secundarizadas no espaço público (Figura 24). Diferentes grupos de interesse estiveram a favor e pressionando o governo para manter a decisão, enquanto as ONGA's mantiveram uma postura de cobrança do cumprimento das leis nacionais e diretivas europeias assumidas pelo

governo português no domínio do ambiente. Sua posição inicial contra o EFMA foi cedendo espaço à negociação de alternativas aos elementos estruturantes do empreendimento, cada vez mais passíveis de novas análises, e a alternativas frente ao aprofundamento do conhecimento sobre a questão em suas múltiplas variáveis, não só ambientais.

A avaliação da agenda secundária de debate do empreendimento, apontada na Figura 21, demonstra os diferentes fatores que estavam em jogo para a implementação do EFMA que não foram colocados claramente na mesa de negociação do empreendimento, tornando a decisão essencialmente política.

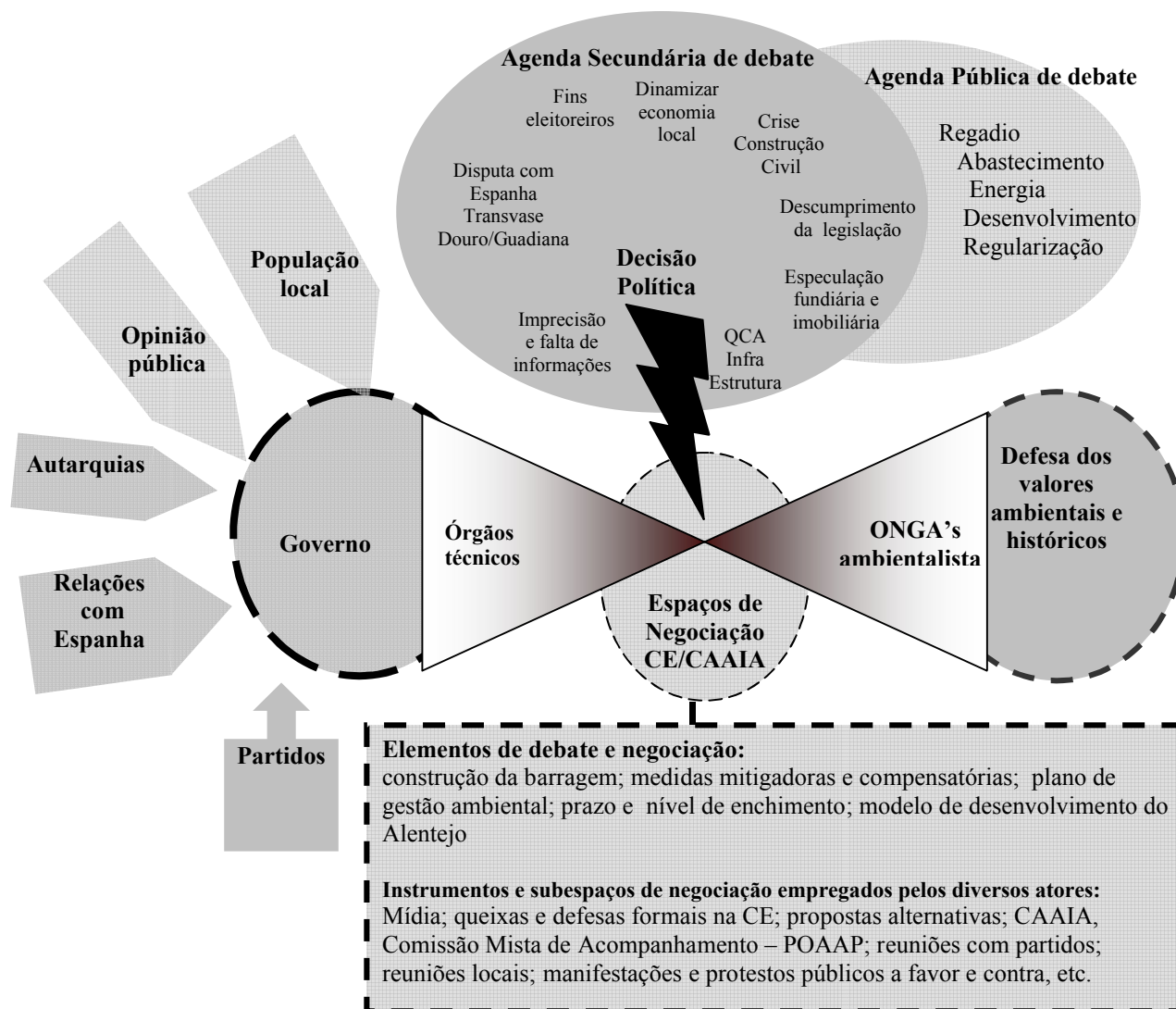


Figura 24. Sistematização dos principais elementos em jogo no conflito sobre a implementação do EFMA.

Fonte: pesquisa do autor.

De uma forma ou de outra, as questões tratadas, em maioria referentes à Bacia do Rio Guadiana e ao domínio dos recursos hídricos, ficaram distanciadas dos instrumentos de gestão previstos no DL n° 45/94 – o Conselho de Bacia.

Mesmo com os avanços positivos em relação à CAAIA e a adequada construção do Plano de Bacia do Guadiana, destaca-se que as condições para os atores sociais influenciarem as decisões na gestão das águas não são adequadas, prevalecendo a autoridade do governo nos espaços destinados à participação da sociedade, ou por meio de decisões políticas acima destas instâncias de caráter apenas consultivo. No caso do Conselho de Bacia do Rio Guadiana, previsto no Decreto Lei n° 45/94, é possível dizer que sua atuação na gestão da bacia foi pouco efetiva no que se refere à influência sobre as decisões que envolveram o conflito entre os diferentes interesses ligados à implementação do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva.

No início as ONGA's partiram de posições técnicas pouco consolidadas a respeito da Barragem do Alqueva, mas ganharam coesão em sua atuação conjunta e em seus argumentos, e amadureceram no processo de co-construção de políticas junto ao governo nacional. Como estes espaços tiveram pouca absorção de suas demandas e permitiram uma participação de baixa amplitude, as ONGA's reagiram em bloco e utilizaram estratégias diferenciadas, mobilizando tanto a opinião pública nacional por meio de protestos, campanhas, divulgação de suas posições, bem como a Comissão Europeia por meio de procedimentos legais, denúncias e pressão política.

Até certo ponto, beneficiaram-se de uma inter-relação com as ONG's ambientalistas espanholas, enfrentando uma repercussão local por vezes bastante negativa, frente às demandas de transformação econômica e social das populações locais que foram alimentadas durante décadas pela promoção do desenvolvimento via Barragem do Alqueva. Embora estas ONGA's tenham grande aceitação social, nem sempre possuem bases sociais que legitimem sua ação, assim sendo, a divulgação e a exposição midiática são as melhores armas na luta pelo seu reconhecimento social.

O processo de disputa pela revisão do empreendimento permitiu uma grande geração e apropriação de conhecimento que contribuiu para uma maior especialização das ONGA's e o seu aprimoramento nas estratégias de persuasão do governo para ampliação da agenda ambiental na instalação do empreendimento, mesmo que as características principais do

mesmo tenham sido mantidas. Ao mesmo tempo, sua capacidade de *expertise* e o processo de conflito em torno do Alqueva deram visibilidade à construção da barragem como um problema socioambiental até então pouco percebido pela sociedade portuguesa, criando um debate nacional sobre as perspectivas dos modelos de desenvolvimento econômico.

As ONGA's envolvidas no processo possuem, portanto, um capital intelectual considerável, e embora apresentem trajetórias de formação e atuação diferentes, seu comportamento nos espaços públicos pode ser considerado produto das relações entre a sociedade civil organizada, o Estado e suas demandas. A formação da identidade e coesão do Movimento pela Cota 139 deveu-se em parte à oposição ao governo no conflito pela implementação do EFMA. A habilidade de por um lado contestarem, e por outro de participarem na construção de políticas públicas não pode ser tratada de maneira ingênua pela administração pública ao inseri-las nos processos de decisão com tão limitada influência e apoio nos processos de decisão. As ONGA's têm alta capacidade de participação na construção de políticas públicas, mas o seu aproveitamento nos espaços previstos em lei depende não só das condições e recursos necessários à sua atuação, como pela efetiva legitimação das decisões construídas com a sua contribuição.

Isto coloca uma tensão permanente entre Governo e ONGA's não só no sentido de contribuir para as decisões tomadas no âmbito da bacia, mas de reivindicar que os espaços destinados à participação da sociedade sejam mais que consultivos, fazendo jus ao esforço e ao dispêndio de recursos que estas têm que empreender para tal participação. A ação coletiva das ONGA's permite dizer que estas têm contornado a ineficiência das políticas públicas com estratégias próprias, o que as permite contestar os espaços consultivos e ao mesmo tempo se auto-afirmarem no processo, mesmo com problemas internos e de legitimidade.

A análise de documentos da CAAIA permite estabelecer uma relação entre a maneira como as ONGA's se projetam politicamente e como elas agem na realidade. Sua importância é fundamental por serem atores com uma agenda de equilíbrio entre os valores ambientais e o desenvolvimento, essencial para a gestão.

Mas a luta constante pela ampliação do caráter participativo das instâncias criadas por iniciativa do governo nacional – de consultivas para deliberativas, continua vigente. As mudanças implementadas com a CAAIA, como o financiamento não só da participação das ONGA's como pelo seu trabalho técnico devido à grande demanda imposta pelo

empreendimento, não foram suficientes para atender as expectativas das organizações em relação à melhoria no processo decisório, sempre submetido a decisões hierárquicas superiores.

De fato, o processo de conflito em torno da Barragem do Alqueva relaciona-se não só à oposição e disputa pela revisão do empreendimento, mas também à modificação no formato e no processo de participação. Em ambos, as ONGA's evoluíram em sua atuação, mas também apresentaram certo conformismo com as normas impostas pelos espaços estatais: a co-construção das decisões na CAAIA muitas vezes não obteve concordância e legitimidade das ONGA's que, por sua vez, desenvolveram estratégias de reversão das decisões que deixaram descontentes seus parceiros no processo decisório. Se por um lado houve aprendizagem de novas formas colaborativas de ação com parceiros diversos, também houve pressão das instituições governamentais para a mudança do perfil comportamental das ONGA's, no sentido de deixar o seu caráter crítico e mobilizador para funcionar como parceiras do governo, atentas à manutenção do consenso social e da uniformização de opiniões favoráveis à sua atuação.

Este processo, aliás, não é novo, visto que o segmento das ONGA's passa por uma perda da heterogeneidade de suas organizações, especialmente quando aquelas de caráter mais crítico e isoladas do apoio estatal tendem a desaparecer, enquanto as organizações que assumem agendas cooperativas junto ao Estado, mesmo com pouca influência sobre as decisões, tendem a se consolidar, usando estratégias junto à opinião pública ou instâncias da Comunidade Européia para forçar a ampliação da agenda ambiental do Estado português.

Perante os constrangimentos e oportunidades do processo de conflito em torno da decisão sobre o empreendimento nos espaços públicos consultivos, as ONGA's aprenderam a aprimorar sua atuação coletiva em contraposição a sua antiga atuação isolada; seguindo na esteira de um processo de conflito anterior sobre a instalação de uma ponte entre Lisboa e a margem sul do Rio Tejo, como coloca Vasconcelos (1997a; 2002), onde as ONGA's experimentaram a partilha de interesses e valores na fundamentação de sua atuação conjunta.

A transformação em sua identidade também é acompanhada por novas formas de ação conjunta, principalmente a partir do exemplo de outros países cuja formação da União Européia contribuiu para a ampla difusão de práticas exitosas de pressão sobre agendas

políticas nacionais e internacionais, aproveitando novos espaços de reivindicação e pressão política.

Na experiência seguinte, é evidenciada no Brasil a relação dos representantes da sociedade civil organizada com os espaços de participação na gestão das águas criados pelo Estado: os Comitês de Bacia federais. Tal como visto até aqui, a criação dos espaços de participação não são garantia de que essa se torne efetiva, e dada as desigualdades entre os atores no processo decisório, são desenvolvidas estratégias além dos espaços de participação para que as ONG's possam verdadeiramente influenciar a gestão, buscando vencer suas limitações internas e os conflitos na gestão compartilhada.

## **CAPITULO VI – A EXPERIÊNCIA DO COMITÊ DA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL (CEIVAP)**

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.

Embora a criação de espaços de participação se dê em meio ao processo de abertura democrática no país, os comitês federais são 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 bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul foi escolhida pelo governo federal como uma experiência modelo na implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. 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 Paraíba do Sul – CEIVAP, com suporte ativo e orientado pelo governo federal, como se descreverá a seguir.

### **6.1 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E SOCIOAMBIENTAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL**

A Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul está localizada na região sudeste do Brasil. Pertencente à região hidrográfica do Atlântico Sudeste, configura-se como uma bacia de domínio federal que abrange parte dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, conforme a Figura 25.



Figura 25. Localização da Bacia do Rio Paraíba do Sul, no Brasil, na região hidrográfica do Atlântico Sudeste, entre os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Fontes: adaptado de (<http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/>) e ([www.ceivap.org.br](http://www.ceivap.org.br)).

A ocupação histórica da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul iniciou em finais do Século XVI, com a colonização portuguesa em uma área ocupada por povos indígenas ainda pouco conhecidos (TOLEDO, 2000). O rio serve como caminho de penetração no território e nas suas margens foram surgindo os primeiros núcleos populacionais, a partir de 1645. Sucessivos ciclos históricos marcaram a evolução da organização social, do desenvolvimento e da degradação ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

Com o primeiro ciclo, o dos metais preciosos cujo apogeu se dá de 1694 a 1711 (TOLEDO, 2000), o Vale do Paraíba torna-se uma região de passagem, sobretudo para trânsito do ouro entre o interior paulista e mineiro até o litoral do Rio de Janeiro. Nesta época tem-se o desenvolvimento de uma agricultura de subsistência voltada para o comércio localizado às margens dos caminhos em que circulava o fluxo de viajantes, estabelecendo-se núcleos populacionais pouco estruturados e um ativo comércio de produtos locais ao longo dos percursos. Com o declínio das rotas do ouro, devido à estruturação de um novo caminho que permitia maior controle de extravios das riquezas pertencentes à Coroa Portuguesa, a



região entra em um declínio da atividade econômica que se manteve por quase todo o século XVIII (TOLEDO, 2000).

O segundo ciclo está relacionado à cana-de-açúcar e aos engenhos escravistas que passam a caracterizar o então capitalismo agrário na região, centrado na monocultura para o atendimento de demandas exógenas (TOLEDO, 2000). A ocupação dos vales e baixadas se faz sentir em boa parte da bacia, entre 1770 e 1830 (TOLEDO, 2000) e quase o mesmo período abriga um grande crescimento populacional de quase 180% no Vale do Paraíba Paulista (ALVARENGA, 2005). O declínio da atividade leva a uma nova fase de busca de substituição da exploração agrícola, nesse caso, a cafeeira, mas também torna-se relativamente importante o cultivo do arroz nas várzeas do Rio Paraíba do Sul, permanecendo, ainda, os plantios de cana-de-açúcar ao norte do estado do Rio de Janeiro.

Durante o ciclo do café – principalmente de 1830 a 1930 – predomina o desenvolvimento das relações de poder econômico da região, embora Toledo (2004) afirme que a própria independência do Brasil, em 1822, já sentisse a influência deste eixo de desenvolvimento. Segundo o autor, este período é marcado por um paradoxo entre o domínio das elites agrárias e a crescente função das cidades devido à centralização do poder:

O poder local era alcançado através da posse da câmara dos cargos de importância e de prestígio. As Câmaras perdem parte de sua autonomia e poderes, em consequência da interferência do poder central. Esta interferência foi resultado lógico da política centralizadora que vem valorizar os núcleos urbanos. O poder será nelas exercido. A elite agrária, de bases econômicas, necessitava de melhores meios, inclusive intelectuais, para dirigir a administração municipal e maior número de pessoas, fazendo crescer numericamente os funcionários ligados a serviços burocráticos. As eleições eram disputadas pelos grupos em oposição, aumentando as tensões entre os diversos grupos políticos. Aumentava o número de eleitores. Ao lado desta alteração quantitativa, urna outra, qualitativa, se impõe: o crescimento urbano capaz de sustentar a elite dirigente. Observa-se a ascensão de comerciantes, burocráticos, profissionais liberais na pirâmide sócio político regional. Os donos do poder, membros da elite agrária, conservam em suas mãos o poder local, e os primeiros lugares nas eleições: quer pelo número de representantes, quer pelo número de votos obtidos. A luta pelo poder valorizou, neste período, os núcleos urbanos. Estimulou a camada urbana a uma participação mais ativa no processo eleitoral, sustentando o poder através das urnas. Vivia o Vale do Paraíba, nesta época, situação paradoxal. A economia agrária fixara o domínio da vida rural,

baseada nos valores da estrutura de produção; terras e escravos. A luta política partidária estimula a participação na vida urbana, buscando a elite agrária consolidação do prestígio e poder [...]. Algumas alterações tornam-se visíveis. Aumenta-se a sociabilidade decorrente do desenvolvimento urbano, provocado indiretamente pela própria expansão cafeeira. A vida urbana representa a continuação da vida rural, o reflexo do mundo rural. O quadro de referência estrutural registra o predomínio da religião católica em todos os setores e níveis da sociedade. Catolicismo tipicamente popular, repleto de seus temas prediletos: a paciência, o fatalismo e a conformidade. Analfabetismo, despreocupação pela cultura, prodigalidade, ao lado do crescimento populacional e escravagismo, completam este quadro de referência. (TOLEDO, 2005).

O conservadorismo também está associado, segundo Toledo (2003) à religiosidade espontânea que difunde-se pela população frente aos poucos quadros da igreja na região, e à fé como alívio das misérias que as sucessivas ascensão e queda dos ciclos econômicos promoviam. Um acontecimento marcante é o achado da imagem de Nossa Senhora Aparecida, padroeira do Brasil, em águas do Rio Paraíba do Sul em 1717, segundo a religiosidade local.

O Vale do Paraíba chegou a abrigar conflitos armados, alguns de grandes proporções, como o enfrentamento das tropas de Getúlio Vargas pelos paulistas na Revolução de 1932, às portas do atual Parque Nacional da Serra da Bocaina. Entretanto, as relações sociais, em geral, no Vale do Paraíba evoluíram junto aos diferentes ciclos econômicos marcadas pelo controle da posse da terra pelas elites agrárias – que Toledo (2004) chama de “mandonismo local” – e os sucessivos períodos de crise econômica regional, como observado nas palavras de Toledo (2000), que a partir da estruturação e apogeu da atividade cafeeira:

O caráter conservador do homem e da sociedade valeparaibana pode ser observado com clareza, em tempos e lugares diferentes, sob diversas formas e manifestações, como a tendência ao “mesmismo”, a aversão às mudanças, o caráter rotineiro, a não participação popular, a desvalorização de si próprio, a falta de iniciativa pessoal e coletiva.

O café marcou nova fase em todos os sentidos. Entretanto, autores afirmam que a produtividade do café na região e os preços obtidos pela crescente demanda não só dos centros populacionais nacionais, mas também do mercado europeu prejudicado pela guerra, propiciaram um crescimento que envolveu também pequenos e médios proprietários, descaracterizando o predomínio absoluto das grandes propriedades associadas à monocultura

(MARCONDES, 2004). Esta característica, associada ao declínio da atividade cafeeira que incorre na partilha das propriedades entre os herdeiros e nas restrições legais devido à legislação referente à Mata Atlântica (FARIA, 2005), irão configurar a situação atual do predomínio de pequenas propriedades empobrecidas e das explorações de cunho familiar existentes na região.

A então ascensão da produtividade cafeeira tem relação direta com a retirada das matas nativas, inclusive das encostas de morros, cujo húmus residual favorecia a produção cafeeira, marcando uma nova zona de ocupação da terra, diferente do regime anterior voltado para a cana-de-açúcar. Iniciou-se, assim, um quadro histórico de degradação ambiental, cujas consequências tiveram influência direta no declínio da produção de café.

Posteriormente ao declínio das lavouras de café e em decorrência dos impactos sobre o solo destas, as terras foram transformadas em grande parte em pastagens de gado leiteiro, que embora ocupasse uma posição relevante no país, também entrou em decadência. A conversão das terras em pastagens chegou a ocupar 70 % dos solos da bacia (Fundação COPPETEC, 2006). Os agropecuaristas que se ocupavam de tal atividade contavam com um solo abatido cujo pisoteio do gado só agravava os problemas ambientais da região, como os processos erosivos de considerada magnitude.

O desmatamento do bioma da Mata Atlântica no Vale do Paraíba teve uma série de consequências ambientais que levaram à instituição do Parque Nacional de Itatiaia, o primeiro do Brasil em 1937, do Parque Nacional da Serra dos Órgãos em 1939, e o da Serra da Bocaina em 1971, além de outras unidades de conservação estaduais espalhadas pela bacia.

Paralelamente à queda da produção cafeeira, teve início o desenvolvimento industrial. A construção da Estrada de Ferro Dom Pedro II em 1877, a abolição da escravidão em 1888, a disponibilidade de capital devido à ascensão e queda do café, a pequena parcela de mão de obra para pecuária de leite, e, por fim, a construção da Rodovia Presidente Dutra na década de 1950, favoreceram em diferentes épocas o processo de industrialização da região (PASIN 2001a, TOLEDO 2000). As cidades distantes das vias de escoamento, entretanto, continuaram imersas no fraco desenvolvimento da agropecuária e sujeitas à migração da população para os grandes centros populacionais (FARIA, 2005). As primeiras indústrias no Vale do Paraíba surgiram por volta de 1880 e 1890, voltadas sobretudo para a utilização de matérias primas

locais (PASIN, 2001a). De fato, Pasin (2001a, 2001b) divide o processo de industrialização na bacia em 3 fases distintas:

“a primeira iniciada no final do século passado, terminando em 1914, caracterizou-se por uma lenta e tímida progressão; a segunda, abrangendo o período de 1914 a 1943, caracterizou-se por uma grande ascensão, notadamente em Taubaté e Guaratinguetá; e a última iniciada com a inauguração da Rodovia Presidente Dutra e com a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda, caracteriza-se por um extraordinário desenvolvimento, notadamente nos municípios de São José dos Campos, Jacareí, Guaratinguetá, Cruzeiro e Caçapava. Na primeira fase predominaram as fábricas de produtos têxteis, alimentares e cerâmica; na segunda aparecem os estabelecimentos de transformação de produtos agro-pecuários, minerais não metálicos, madeiras, etc. Na última fase surge a indústria moderna, metalúrgica e mecânica. (Pasin, 2001a) Esta última fase assinala o aparecimento das indústrias de grande porte, mecânicas, modernas: Johnson, Ford, General Motors, Volkswagen, Nestlé, Ericsson, Kodak, Villares, Fuji, Basf, Avibrás, Mafersa, Liebherr, Monsanto, destacando-se ainda as indústrias químicas, metalúrgicas, de papel e celulose, têxteis e alimentícias. São José dos Campos constitui hoje o maior centro de tecnologia avançada na América do Sul (Embraer, INPE, CTA, etc.)” (PASIN, 2001b).

O desenvolvimento industrial da bacia atingiu grandes proporções – mais de 8.000 estabelecimentos (Fundação COPPETEC, 2002), bem como os impactos a ele associados, como a poluição, o crescimento desordenado dos municípios e o empobrecimento e abandono do meio rural. O caso da poluição ambiental da bacia do Paraíba do Sul e o quadro grave de intoxicação de trabalhadores e população local causados pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, cuja relação com o município era de estreita dependência e de difícil controle ambiental, tornou-se emblemático desta questão (LOPES et al, 2004).

De fato, a bacia do Paraíba do Sul abrange 181 municípios dos 3 estados da Federação que compartilham suas águas: da nascente em São Paulo, entremeando os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, até desaguar no Oceano Atlântico ao norte do Rio de Janeiro. O rio Paraíba do Sul percorre um total de 1.150 km, ocupando uma área de 55.500 km<sup>2</sup>, onde habitam 5,5 milhões de pessoas e cujo número de dependentes da bacia aumenta para mais de 14 milhões, se contabilizado o abastecimento da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro (Fundação COPPETEC, 2002). Segundo Serrichio *et al* (2005) a população da bacia dobrou nos últimos 30 anos, e a projeção do crescimento populacional realizada pela Fundação COPPETEC (2002) apresenta desafios ao atendimento tanto da demanda por abastecimento, como pela necessidade de ampliar o tratamento de esgotamento sanitário, atualmente já precário.

O clima na bacia é tropical, apresentando chuvas orográficas - intensas no verão (novembro a janeiro) e um período de estiagem (junho a setembro) com uma precipitação

média de 1.453 mm; e temperaturas médias anuais entre 18° C e 24° C, com a máxima atingindo em média 32°C (Fundação COPPETEC, 2002; SRH/MMA, 2006).

Apenas 11% da bacia é coberto por florestas nativas e ainda são registrados inúmeros outros problemas de ordem ambiental. A média de abastecimento de água na bacia é em torno de 91%, mas quando se trata da rede de coleta de esgotos domiciliares, mais de 30% está desprovida do serviço (Figura 26) e a população atendida por estações de tratamento de esgotos não passa de 12% (Figura 27). A coleta e a disposição de resíduos sólidos é igualmente preocupante: mais da metade dos municípios não tem uma disposição adequada dos resíduos e apenas 23% dos municípios, situados em São Paulo, contam com disposição adequada, o que se agrava quando são considerados os resíduos hospitalares e industriais (Fundação COPPETEC, 2002), sendo a poluição de origem orgânica na ordem de 235 toneladas de DBO<sub>5</sub>/dia (SRH/MMA, 2006).

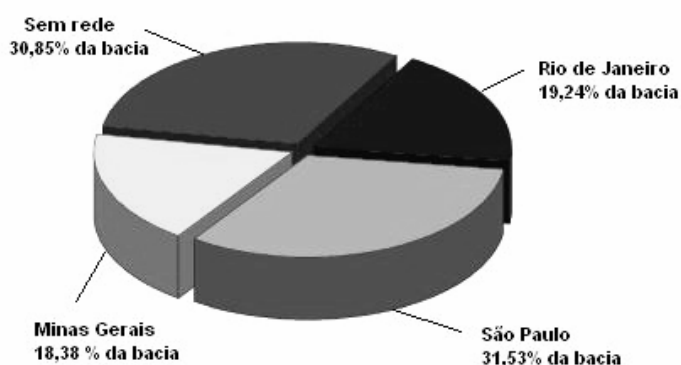


Figura 26. Populações urbanas servidas por redes coletoras de redes de esgotos na Bacia do Rio Paraíba do Sul. Fonte: modificado de Fundação COPPETEC (2002).

O documento que funciona como Plano de Bacia do Rio Paraíba do Sul – “Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul” (CEIVAP, 2002) aponta uma série de trechos inundáveis, sobretudo quando as planícies aluviais são ocupadas pela expansão urbana, principalmente no Estado do Rio de Janeiro.

Na bacia existem alguns reservatórios que têm entre outras funções a regularização das vazões e o controle das cheias, mas que são prejudicados pelo assoreamento causado pela erosão das encostas e dos solos da bacia, extração de areia, impermeabilização de áreas urbanas e ainda pela poluição difusa, doméstica e industrial - (Fundação COPPETEC, 2002). Os níveis de alumínio e metais pesados principalmente nos trechos próximos aos aglomerados industriais, juntando-se aos coliformes fecais são alarmantes segundo a Fundação.

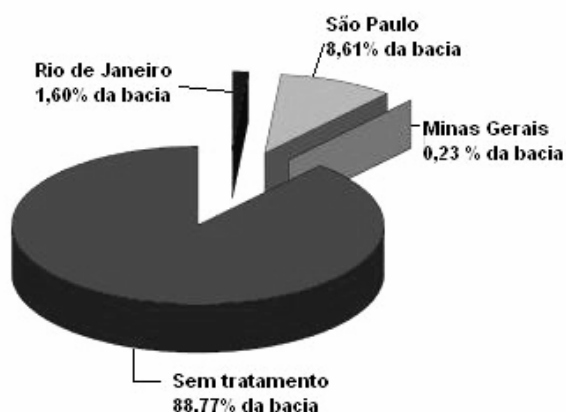


Figura 27. Populações atendidas com estações de tratamento de esgotos na Bacia do Paraíba do Sul. Fonte: modificado de Fundação COPPETEC (2002).

Segundo Serrichio *et al* (2005), o maior uso de água na bacia corresponde à transposição das águas da bacia do Rio Paraíba do Sul para o Rio Guandu (Tabela 4), subsidiando a produção de energia elétrica do sistema Light-Guandu desde 1952, e também o abastecimento da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, externa à bacia. A potência hidroelétrica instalada na bacia é de 1.500 MW, representando menos de 2% do total brasileiro (TEDESCHI, 2003).

O Rio Paraíba do Sul apresenta uma vazão média com 95% (Q95%) de permanência no tempo de 336,85 m<sup>3</sup>/s e uma vazão média de longo período de 932,09 m<sup>3</sup>/s (SRH/MMA, 2006). De acordo com a Fundação COPPETEC (2002), parte das cabeceiras do rio Paraíba do Sul estariam classificadas na Classe I, a maioria do curso do rio classificada na Classe II e apenas um trecho após a cidade de Campos dos Goitacazes, no norte fluminense, até a sua foz, classificado na Classe III. Entretanto, para Souza Junior (2005) esta classificação feita em

1981 estaria obsoleta, pois ainda não atende a Resolução CONAMA n° 20/86, e mais atualmente a Resolução CONAMA n° 357/2005.

Tabela 4. Usos da água na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

Usos da água	Captação (m <sup>3</sup> /s)	Consumo (m <sup>3</sup> /s)
Abastecimento público	16,84	3,37
Uso industrial	13,65	6,19
Irrigação	49,73	30,28
Pecuária	3,45	1,73
<b>Total</b>	<b>83,67</b>	<b>41,57</b>
Transposição para o sistema Light-Guandu	Até 180	Até 180
<b>Total com a transposição</b>	<b>Até 263,67</b>	<b>Até 221,57</b>

Fonte: Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio-Ambiente/COPPE/UFRJ (2002), citado por Serrichio et al (2005).

A instalação em 1996 do Comitê para a Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP, seguiu os preceitos que seriam consagrados na Lei Federal n° 9433/97. Devido ao grave quadro de degradação ambiental na bacia que abriga um dos pólos de desenvolvimento mais importantes do país, a experiência de implantação do CEIVAP e dos instrumentos de gestão previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos se tornaria um grande laboratório para servir como modelo para os novos comitês federais, com a forte atuação da Agência Nacional de Águas durante todo o processo.

## 6.2 HISTÓRICO INSTITUCIONAL DO CEIVAP

Para alguns autores, a história do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) começa junto ao histórico de gestão da bacia principalmente a partir da década de 1960, com a criação da Comissão do Vale do Paraíba – COVAP, de âmbito federal e voltada a integrar as ações entre as diferentes esferas de governo para o aproveitamento múltiplo das águas na bacia<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> Para um maior detalhamento sobre a história das instituições e legislações que antecederam a constituição do CEIVAP, ver Feichas (2002) e Tedeschi (2003).

Com o formato mesmo de um comitê, embora sem caráter decisório e sem a participação da sociedade, logo após a instalação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH)<sup>82</sup>, é formado o Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia do Paraíba do Sul – CEEIVAP, em 1979. Entre os estudos que remontam ao histórico de criação do CEIVAP como é concebido atualmente, Tedeschi (2003) é o autor mais incisivo ao afirmar que uma confluência de fatores fragilizou as tentativas de gestão a partir de um Comitê integrador da bacia federal, levando a extinção do CEEIVAP e a criação do atual CEIVAP.

Para o autor, os primeiros anos de atuação do CEEIVAP foram marcados pela tentativa de estabelecer ações de gerenciamento provenientes de seus estudos sobre a bacia que não foram adiante. A partir de 1985 o comitê executivo sofre um esvaziamento tanto pela diminuição da participação dos membros; pelas ações de diferentes Ministérios na bacia, como, por exemplo, a Comissão de Estudos Integrados (CEIPAS) criada pelo Ministério das Minas e Energia em 1993, que agrega o CEEIVAP como ator coadjuvante; bem como pela crescente organização da gestão no estado de São Paulo que, já em 1987, instala seu Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Também pode ser destacado o início da cooperação entre a França e o Brasil, por meio do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE/MME) a partir de 1983, mas implementada na bacia do Rio Paraíba do Sul de 1991 a 1999, visando a cooperação técnica para instalação do modelo de gestão do sistema francês, em especial a Agência de Bacia (FEICHAS, 2002).

Em 1991, a lei paulista (7.633/1991) orienta a divisão do território estadual em unidades hidrográficas de gerenciamento, cujo Plano Estadual de Recursos Hídricos define a criação de comitês de bacia para as 22 unidades de gerenciamento, a partir de 1994 (Lei 9.034/94), entre eles o Comitê do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira (CBH-PSM). A atuação deste comitê, segundo Tedeschi (2003), enfraquece a já fragilizada atuação do CEEIVAP. Entretanto, esta mesma organização não será encontrada no estado de Minas Gerais, com a lei estadual nº 11.504 em 1994, e do Rio de Janeiro, cuja lei nº 3.239 surge em 1999.

Embora a criação da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente em 1995 acene com a criação de um “Grupo de Ação Emergencial” para o aprimoramento do CEEIVAP junto com o Ministério das Minas e Energia (TEDESCHI, 2003), o autor ressalta

---

<sup>82</sup> Sobre a composição do CEEIBH, suas atribuições e programas desenvolvidos, ver Feichas (2002).



que a orientação do Banco Mundial, financiador do então Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA)<sup>83</sup>, de priorizar a gestão dos recursos via estados, conduz mais ainda ao enfraquecimento do comitê.

Assim, em 1996, o Decreto do Presidente da República nº 1.842 institui o Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP, antes mesmo da promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97). O Decreto nº 1.842/96 enfatiza em seu artigo 1º a articulação interestadual, e em seu artigo 2º uma composição de 39 membros, dentre os quais cada um dos três estados (MG, RJ e SP) tem direito a 12 assentos no comitê, com a metade destes assentos sempre direcionada aos representantes de usuários. Assim, o CEIVAP passa a ter como atribuições, segundo o seu artigo 6º:

- I** - propor o enquadramento dos rios federais da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, em classes de uso, a partir de propostas dos comitês de sub-bacias, submetendo-o à aprovação do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;
- II** - estabelecer níveis de qualidade e de disponibilidade dos recursos hídricos nas regiões de divisas e metas regionais que visem a sua utilização de forma sustentada;
- III** - propor aos órgãos competentes diretrizes para a outorga e o licenciamento ambiental de uso dos recursos hídricos;
- IV** - propor aos órgãos competentes diretrizes para a cobrança pelo uso e pelo aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul;
- V** - propor diretrizes para a elaboração do Plano de Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul;
- VI** - compatibilizar os planos de sub-bacias e aprovar propostas do Plano de Gestão de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul;
- VII** - dirimir eventuais divergências sobre os usos dos recursos hídricos no âmbito da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.” (Decreto nº 1.842/96, artigo 6º)

No entanto, como destacam Gruben, Lopes e Johnsson (2002) e Tedeschi (2003), as vésperas da lei 9.433 que assegura o financiamento das ações de planejamento e gestão no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos por meio do instrumento de cobrança pelo uso da água, o funcionamento do comitê fica, contudo, sujeito aos recursos e meios propiciados pelos seus integrantes (Artigo 8º), tendo suporte financeiro do governo federal nos seus primeiros anos de existência.

---

<sup>83</sup> Feichas (2002) afirma que o PQA, subordinado ao Ministério do Planejamento e Orçamento foi um dos primeiros projetos de investimentos no gerenciamento da bacia do Paraíba do Sul que impulsionou o funcionamento do CEIVAP a partir de 1996.

A primeira reunião do CEIVAP ocorre após a implementação da Lei nº 9.433/97, ao final do mesmo ano, aprovando seu Regimento Interno que viria a ser modificado em 1999, 2000 e 2004. Junto com a reunião de instalação do comitê, são também instituídas duas câmaras técnicas em 1998 – CT Institucional e CT de Planejamento e Investimento, e, apenas em 2001, é criada a Câmara Técnica de Educação Ambiental, cada uma com 19 membros indicados de dois em dois anos, além de Grupos de Trabalho formados de acordo com as demandas do comitê.

Somente no biênio 1999-2001 a composição do comitê é revista, passando a ter 60 membros, o que perdura até hoje: três representantes da União e 19 representantes de cada estado com território na bacia. Esses membros são indicados ou eleitos pelos segmentos da sociedade por meio de fóruns de seus pares a cada dois anos, assim como a eleição do presidente, vice-presidente e secretário executivo também é bianual. A composição por segmentos pode ser vista no quadro 14.

<b>Composição do CEIVAP segundo os diferentes segmentos</b>	
Setor público	Governo Federal
	Secretarias de Estado
	Prefeituras municipais
Usuários	Abastecimento urbano e lançamento de efluentes
	Indústria e mineração
	Irrigação e uso agropecuário
	Hidroeletricidade
	Hidroviário, pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos
Sociedade civil	Consórcios e associações intermunicipais de bacia hidrográfica e associações regionais, locais ou setoriais de recursos hídricos
	Organizações técnicas de ensino e pesquisa
	Organizações não governamentais (meio ambiente, recursos hídricos ou associativas)

Quadro 14. Composição do CEIVAP segundo os diferentes segmentos. Fonte: Regimento Interno do CEIVAP.

Serricchio et al (2005) destacam que o período que se seguiu à instalação do CEIVAP foi marcado por um excesso de mobilização da opinião pública na bacia para os problemas ambientais, mas, ao mesmo tempo, foi um período de grande descrédito e desinteresse devido à inexistente atuação do comitê; no que Tedeschi (2003) ressalta a inatividade de sua face executiva durante os 5 primeiros anos de existência.

Em 2000, a deliberação nº 3/2000 cria uma entidade transitória de apoio técnico administrativo e financeiro à Secretaria Executiva do CEIVAP – o Escritório de Apoio Técnico (ETAC), mas somente a Deliberação 12/2002 cria a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Esta associação torna-se a Agência de Bacia (AGEVAP) a partir do contrato de gestão com a Agência Nacional de Águas, permitido pela Lei Federal nº 10.881/2004, contando com um Conselho de Administração composto pelos membros do CEIVAP.

As reuniões são realizadas com uma frequência de três a quatro reuniões anuais em diferentes cidades da bacia, produzindo em média 7 deliberações por ano (Serricchio et al, 2005), embora deliberação recente tenha fixado o local das reuniões ordinárias, tanto do comitê como das câmaras técnicas, no CEIVAP, sediado em uma universidade no município de Resende, estado do Rio de Janeiro.

Na avaliação dos seis primeiros anos do CEIVAP, Serricchio *et al* (2005) consideram que muitos avanços foram conseguidos, não só pela atuação do comitê no que se refere à sua própria organização para o atendimento a todos os preceitos e instrumentos da Lei nº 9.433/97, no maior reconhecimento do comitê pelas instituições municipais e da sociedade civil, bem como na execução de importantes programas para o começo da reversão do quadro de degradação da bacia, como pode ser visto a seguir:

- a) a constituição da Agência de Bacia – a AGEVAP;
- b) a viabilização de recursos para ações de recuperação da bacia, de controle da erosão à medidas de ampliação das redes de saneamento básico e controle da poluição;
- c) o desenvolvimento de um programa contínuo de comunicação social, com informes periódicos sobre as ações do comitê;
- d) o projeto específico de educação ambiental em municípios piloto, e o projeto de mobilização participativa de atores sociais em municípios chave;
- d) projetos pontuais de capacitação de técnicos e atores sociais para a gestão das águas; e
- e) o processo de elaboração de metodologia, negociação e implementação da cobrança pelo uso da água na bacia.

De acordo com o artigo 2º do seu Regimento Interno, o CEIVAP tem como finalidades:

- I - promover e articular a gestão dos recursos hídricos e as ações de sua competência considerando a totalidade da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, como unidade de planejamento e gestão, apoiando a consolidação das políticas públicas afins e os interesses das presentes e futuras gerações, visando o desenvolvimento sustentável da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul;
- II - promover a articulação federal, interestadual e intermunicipal, integrando as iniciativas regionais de estudos, projetos, planos e programas às diretrizes e metas estabelecidas para a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, com vistas à conservação e à proteção de seus recursos hídricos;
- III - promover a execução das ações e exercer as atribuições definidas no âmbito da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e do Plano Nacional de Recursos Hídricos, implementando e integrando as ações previstas na Lei 9433/97, nas leis estaduais correspondentes e em normas complementares supervenientes;
- IV - apoiar a criação, promover a integração de instâncias regionais de gestão de recursos hídricos da bacia, tais como: os comitês de sub-bacias, os consórcios intermunicipais, as associações de usuários, organizações de ensino e pesquisa, organizações não governamentais e outras formas de organização.

Dentre estas finalidades, o CEIVAP tem tido a difícil missão de integrar as diferentes instâncias de gestão de recursos hídricos, sobretudo com o processo de negociação da implementação da cobrança na bacia, cujas legislações estaduais estabelecem cobrança separada da federal, uma vez que há dominialidade tanto federal como estadual dos rios na bacia. Assim, diferentes organismos de sub-bacias federais e bacias estaduais (Figura 28) tornam a gestão mais complexa e delicada.

No caso específico do estado do Rio de Janeiro, a lei nº 3.239 de 1999 estabelece a política estadual de recursos hídricos, mas somente a lei nº 4.247 de 2003 regulamenta a cobrança pela água no estado. Entretanto essa regulamentação se torna polêmica na medida em que passa por cima dos comitês de bacia, que pela legislação federal deveriam deliberar sobre a cobrança de acordo com o contexto de suas bacias hidrográficas. Além disso, segundo Machado (2003, 2006) a política estadual avançou muito pouco na gestão da água, apresentando, entre outros, problemas de participação dos segmentos menos favorecidos e de legitimidade nas decisões, o que se soma ao desvirtuamento das diretrizes da PNRH (Lei Federal nº 9.433/97) com a cobrança diferenciada na sub-bacia, o que contribui para tornar a gestão complexa na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

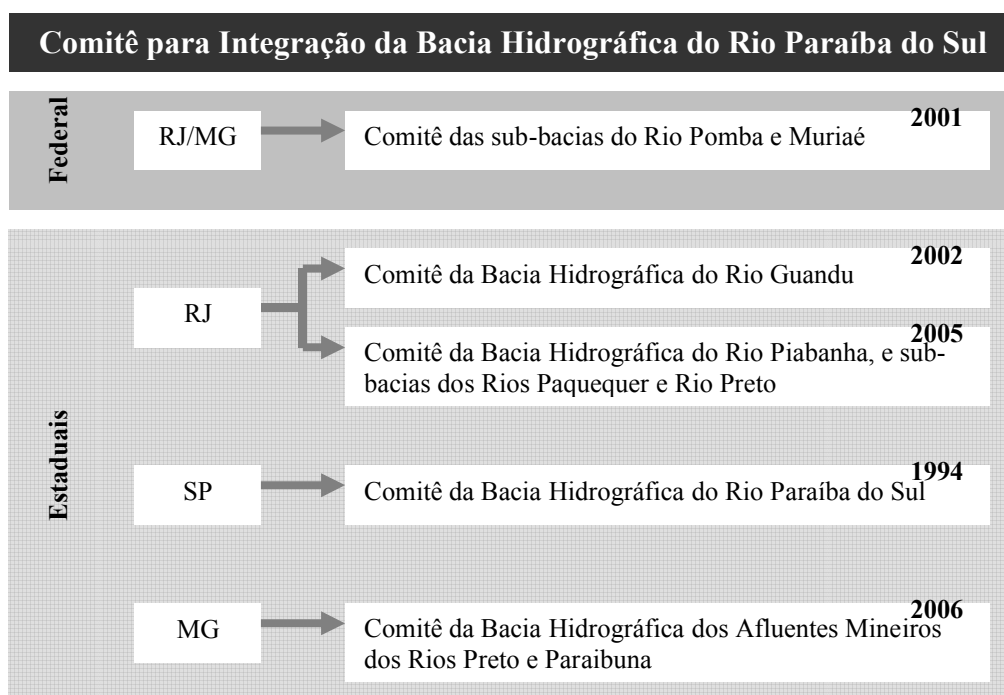


Figura 28. Comitês subordinados à integração da gestão pelo CEIVAP até o momento, suas datas e estados de criação. Fonte: a partir de ([www.ceivap.org.br](http://www.ceivap.org.br)).

Além dos comitês estaduais e do sub-comitê federal, a gestão de águas na bacia do Rio Paraíba do Sul conta com a participação de diversos consórcios intermunicipais e associações de usuários, apoiados pelo CEIVAP no interesse de ampliar sua interlocução regional: Consórcio do Muriaé; Consórcio do Pomba; Consórcio do Carangola; Consórcio Intermunicipal para Recuperação Ambiental da Bacia do Baixo Muriaé, Pomba e Carangola – CIRAB – MG/RJ; Consórcio Intermunicipal para Proteção e Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Paraibuna – CONPAR, instalado em 2002; Consórcio de Municípios e de Usuários da Bacia do Rio Paraíba do Sul para a Gestão Ambiental da Unidade Foz, instalado em 2003; Associação dos Usuários das Águas do Médio Paraíba do Sul – AMPAS/RJ, instalado em 2001; e Consórcio Intermunicipal para Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Bengalas, Negro, Grande e Dois Rios (BNG2), instalado em 2001.

No seu estudo sobre as relações inter-governamentais no âmbito do CEIVAP, Tedeschi (2003) chama a atenção para as dificuldades existentes nas relações entre o governo federal e os estados que integram a bacia, e entre os diferentes estados, gerando conflitos de interesse nas decisões tomadas pelo CEIVAP. As políticas de recursos hídricos seriam

condicionadas pelas limitações na negociação entre as diferentes esferas de governo, cujo autor destaca ainda a forte personalização das relações, ou seja, o bom andamento da gestão deve-se às relações e interesses pessoais dos que estão à frente das instituições que compõem o comitê.

As deliberações consensadas durante as reuniões do CEIVAP até o presente momento giram principalmente em torno de sua organização e estruturação interna, das orientações para aplicação de investimentos na bacia a serem realizados pela sua Agência, e, sobretudo a partir de 2001, da regulamentação do processo de implementação da cobrança. Para Souza Junior (2004), o CEIVAP segue a orientação de implantar a sua sustentação financeira por meio da cobrança apoiada e direcionada pela Agência Nacional de Águas, interessada na efetivação da experiência como um modelo para a implementação do sistema de gestão.

Para Serricchio et al (2005) e Gruben, Lopes e Johnsson (2001) e Serricchio (2002), a implantação da cobrança na bacia do Rio Paraíba do Sul foi sem dúvida a questão mobilizadora dos atores sociais para o devido engajamento no comitê, embora Souza Junior (2004) aponte para uma desvinculação entre as decisões tomadas no comitê sobre essa questão e a opinião pública. De certa forma, o maior engajamento com o tema da cobrança conduziu ao interesse e a maiores avanços na implementação de outros instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (ABREU, 2006).

### 6.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CEIVAP

No ano de instalação do CEIVAP, uma pesquisa realizada pelo Data Brasil (1998) em 32 municípios nos 3 estados que integram a bacia revelava que mais de 40% dos entrevistados não tinha conhecimento de que estão na bacia do Rio Paraíba do Sul, embora 80% tivesse noção dos problemas de poluição da água, inclusive com 10% tendo sido acometido por doenças relacionadas à sua qualidade. Porém, mais de 50 % dos entrevistados não se incomodava com os problemas de poluição na bacia, e apenas 7% envolvia-se com algum tipo de mobilização pelas questões ambientais, embora a maioria se mostrasse disponível para ações em prol do meio ambiente.

Em 1999, o mesmo instituto realiza pesquisa junto às prefeituras de 90 municípios na bacia do Rio Paraíba do Sul: mais de 40% dos municípios não tinha conhecimento da criação

do comitê e nem das suas competências previstas em lei, 64% não tinha noção da composição do CEIVAP, e em Minas gerais quase 90% não sabia quem estava representado no comitê. Assim, o Data Brasil apontou os prefeitos que estavam representados no comitê para seus entrevistados no intuito de verificar a relação entre seus pares, mas quase 70% das demais prefeituras entrevistadas não mantinham qualquer relação com seus representantes no segmento, e mais de 50% declarava dificuldades de participar de reuniões na sede em Resende, no estado do Rio de Janeiro. A cobrança nesta época ainda era um tema pouco esclarecido e de pouca aceitação entre os municípios.

Em meio a este cenário, a reunião de instalação do CEIVAP em dezembro de 1997 definiu a composição do comitê em apenas 37 membros, por iniciativa dos governos estaduais e federal e com a predominância do poder público, o que conferiu ao comitê o apelido de “chapa branca” (SERRICCHIO et al 2005; GRUBEN, LOPES e JOHNSON, 2001). Segundo estes autores, os municípios estavam mal representados na primeira gestão (1997-2000), e não havia a participação de ONG’s ambientalistas. O assento das ONG’s ambientalistas estava ocupado por uma entidade pública do estado do Rio de Janeiro – a Fundação Superintendência de Rios e Lagoas (SERLA), que foi substituída em 2000 com a organização dos fóruns por segmento que destinavam-se a eleger entre os pares os representantes do CEIVAP. A Resolução CNRH n° 5/2000, que estabelece as diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica, passa a consolidar a composição do CEIVAP, que sofreu várias alterações até chegar aos 60 membros, conforme Tabela 5.

Tabela 5. Evolução da composição do CEIVAP.

Regimento interno	Total de membros	Poder Público					Usuários		Soc.Civil Organizada	
		União	Estados	Municípios	Total	%	Total	%	Total	%
18/12/97	39	3	6	6	15	38,5	18	46,2	6	15,4
09/12/99	57	3	9	9	21	36,8	27	47,4	9	15,8
21/07/00	60	3	9	9	21	35	24	40	15	25

Fonte: Gruben, Lopes e Johnson (2001).

Para Souza Junior (2004) essa evolução não reflete um maior envolvimento dos diferentes segmentos, pois a legislação permite que haja domínio tanto do poder público, já

que sua representação estende-se pelo segmento usuário por meio das entidades estatais de saneamento e dos consórcios de municípios; como dos usuários, cuja representação se estende pelo segmento da sociedade civil, na forma de associações.

O CEIVAP tem desenvolvido uma série de ações que visaram ampliar não só o engajamento da sociedade na reversão do processo de degradação ambiental da bacia do Rio Paraíba do Sul, como a efetividade do processo participativo de tomada de decisão no próprio comitê. Alguns dos projetos contaram inclusive com metodologias participativas, ao contrário do que ocorreu nos primeiros anos de funcionamento do comitê (SERRICCHIO *et al*, 2005):

- a) comunicação social, que proporcionou uma maior difusão de informações sobre a bacia, sobre o CEIVAP e suas ações;
- b) mobilização participativa, com a realização de seminários, *workshops* e reuniões em 10 regiões hidrográficas da bacia visando orientar os atores sociais sobre a política de recursos hídricos e o CEIVAP, e estimular sua organização em associações ou mesmo sub-comitês de bacia e comitês estaduais;
- c) gestão participativa de reservatórios na bacia, alcançando uma reversão do seu quadro crescente de esvaziamento;
- d) controle da erosão em projeto piloto no Município de Barra Mansa, contando com a participação de ONG's ambientalistas na elaboração e execução das ações;
- e) projeto Águas e Florestas, co-executado junto à organização não governamental WWF entre outros parceiros, e buscando integrar a gestão ambiental com a gestão dos recursos hídricos.

Ainda, Gruben, Lopes e Johnsson (2001) destacam que a cobrança teve um caráter mobilizador e sua aceitação foi estimulada pela co-construção promovida nos debates do CEIVAP e difundida por meio de seminários e apresentações na bacia. O processo de implementação da cobrança pelo uso da água na bacia permite não só constatar um maior interesse e envolvimento dos diferentes segmentos nas decisões do comitê, como vislumbrar as diferenças na atuação destes segmentos (SERRICCHIO *et al*, 2005; GRUBEN, LOPES e JOHNSSON, 2001): os representantes do setor industrial e elétrico, embora trabalhassem inicialmente desarticulados, rapidamente ganharam coesão tornando-se o grupo com maior capacidade de resposta e organização nas discussões, inclusive influenciando outros



segmentos para a defesa de seus interesses corporativos; enquanto que as ONG's ambientalistas demonstraram crescente engajamento, apesar de sua baixa capacidade de organização e eficiência em lidar com questões técnicas. Feichas (2002) afirma, entretanto, que mesmo que o processo tenha sido bem aceito dentro do comitê, não houve grande envolvimento do consumidor final - o principal implicado na cobrança da água.

Com o estudo do papel da informação técnica no processo decisório sobre a implementação da cobrança, Abreu (2006) conclui que o comitê não proporciona a forma e o tempo adequados de disponibilização de informações necessárias à tomada de decisão em relação às condições e recursos dos diferentes segmentos representados no comitê. A autora também constata que o setor industrial e elétrico tem maior predomínio na apropriação e utilização de informações técnicas, sendo os únicos atores com condições de defender seus interesses com pleno entendimento das matérias em discussão. Já as ONG's ambientalistas demandaram maior tempo para repassar as questões discutidas no comitê a seus pares, preocupando-se com o impacto da cobrança sobre a população da bacia, e apresentando, por outro lado, dificuldade no entendimento das propostas técnicas devido aos poucos recursos humanos, técnicos e financeiros (ABREU, 2006).

Feichas (2002) complementa que o discurso geral dos segmentos é sempre pautado pela recuperação das águas da bacia do Rio Paraíba do Sul, mas que, na hora de ações concretas, os segmentos, sobretudo dos usuários, se apóiam na defesa de seus interesses corporativos e de desenvolvimento econômico.

Para Gruben, Lopes e Johnson (2001) a atuação das ONG's seria pontual e isolada, devido também à baixa capacidade técnica e de recursos humanos, embora sua participação durante o processo tenha contribuído para uma maior transparência nas decisões. Como afirma Abreu (2006, p.105): baixa capacidade propositiva, mas alto poder decisório.

As deficiências das habilidades das organizações não governamentais para uma melhor participação nos processos de negociação, aliadas ao pequeno espaço que ocupam no comitê (Figura 29) entre os vários segmentos definidos como sociedade civil pela legislação federal e regimento interno do comitê, foram relativamente supridas pela criação, em 2002, do Fórum das Organizações Civas da Bacia do Paraíba do Sul – PARAISUL, uma tentativa de maior organização, fortalecimento e legitimação das posições das ONG's frente às decisões do CEIVAP.

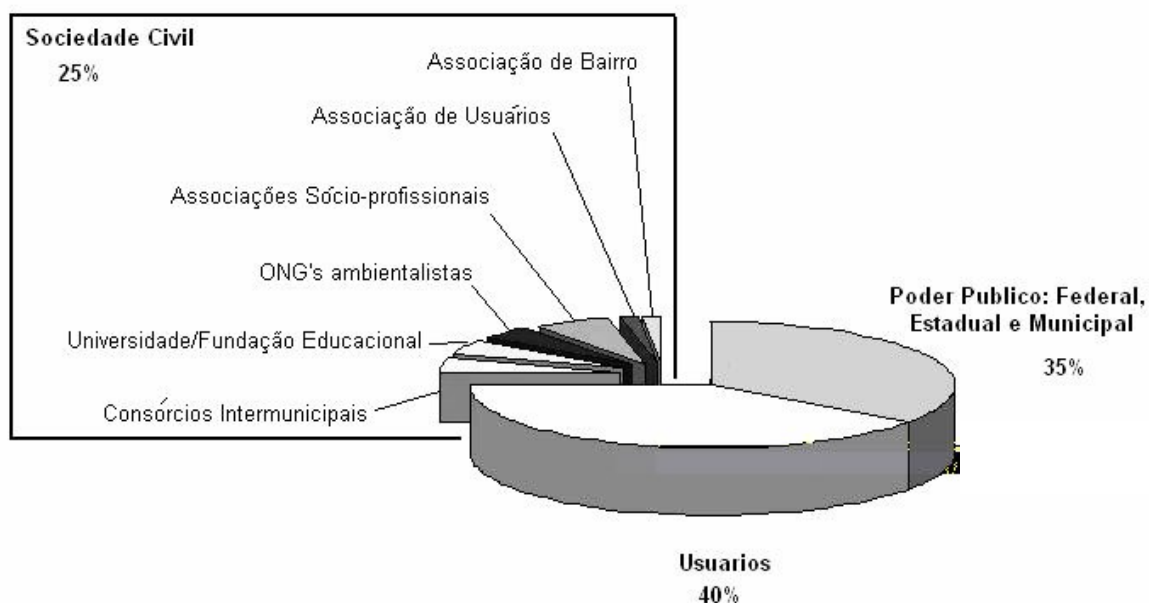


Figura 29. Divisão dos assentos do CEIVAP por segmento, com destaque para o segmento “sociedade civil”, cujas ONG’s ambientalistas detém 5% das vagas. Fonte: pesquisa do autor.

De fato, embora as ONG’s apresentem grande concentração na região sudeste do Brasil, estão mal organizadas e pouco espalhadas pelos 180 municípios que integram total ou parcialmente a bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. Uma amostra disso, como pode ser visto na Tabela 6, é a relação de ONG’s dos municípios da bacia inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas (CNEA) do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que tem sido referência não só para o reconhecimento das organizações como para o acesso a recursos governamentais para o financiamento de projetos junto ao Fundo Nacional de Meio Ambiente.

A desconfiança sobre o processo decisório no CEIVAP, que para as entidades da sociedade civil é dominado pelos grupos de interesse mais organizados e detentores de maiores condições de influenciar o processo, são alguns limitantes da participação. Souza Junior (2004) aponta para um maior predomínio do setor usuário sobre os segmentos menos organizados, uma vez que o setor usuário apresenta maior facilidade de coesão, negociação e resposta às demandas do comitê.

Tabela 6. N° de ONG's inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA) por município e Estado, integrantes da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

<b>Estado</b>	<b>N° total de municípios na bacia</b>	<b>Municípios com ONG's cadastradas no CONAMA</b>	<b>N° total de ONG's cadastradas por município</b>
Minas Gerais	88	Carangola	1
		Barbacena	1
		Rosário de Limeira	1
Rio de Janeiro	53	Petrópolis	4
		Barra Mansa	1
		Valença	1
		Nova Friburgo	2
		Campos	1
		Bom Jardim	1
		Itaperuna	1
		Teresópolis	1
São Paulo	39	São José dos Campos	2
		Arujá	1
		Santa Branca	1
<b>Total de ONG's na Bacia do Paraíba do Sul cadastradas no CONAMA</b>			<b>19</b>

Fonte: CONAMA (2006)

Outros exemplos podem ser colocados, como o descontentamento por parte das organizações ambientalistas em relação ao baixo número de vagas dentro do segmento sociedade civil; a ocupação deste mesmo segmento por entidades que congregam usuários ou associação do poder público – como os consórcios formados por prefeituras; e a falta de recursos para apoiar a participação das entidades ambientalistas sem fins lucrativos. Esses aspectos são evidenciados na fala de um membro do CEIVAP, representante da sociedade civil:

A defesa das águas é um defesa ambiental e da humanidade!!!!!! Pois bem, estamos na bacia do rio Paraíba do Sul, organizando um mecanismo de participação eficiente, percebemos que não é isso que quer o atual sistema neoliberal de gestão das águas. Digo isto não sendo filiado a nenhum partido, nem querendo defender uma linha política, mas vivo pois numa política de gestão que se pretende democrática que não valoriza, nem liga para as condições da participação da sociedade civil organizada. Estas que não foram criadas para cumprir este mecanismo legal, mas estão neste sistema para que possamos construir um sistema menos corrupto e mais eficiente. E ainda coloca se colocou um item legal, onde uma união de empresários ou prefeitos (consórcio e associação intermunicipal) pode ter força de uma sociedade civil (na física aprendemos que um corpo não pode ocupar o

mesmo espaço 2 vezes). Assim por lei se desafia a física. Isto nos entristece e ofende muito. Isso vai mudar, mas para isso precisamos ser eficientes, então estamos a criar um Fórum da Sociedade Civil da Bacia do Rio Paraíba, que visa realmente a ter um mecanismo participativo, e termos a participação de todos. Vamos debater, unir as propostas, formar um grupo e obter eficiência. Consideramos que só assim poderemos ter coesão e força nos inúmeros debates que esta gestão nos permite participar, o que é muito bom. O governo criou a lei, muito válida, mas não criou uma base de ação que pudesse sustentar a participação da sociedade civil organizada. Assim é difícil de sermos eficientes. Não nos valoriza e não dá condições para participar em condições de igualdade com os membros do governo e das empresas nas reuniões que tem caráter oficial. Sem falar das que devíamos ter uma preparação e debates antes das reuniões, o que nunca acontece. Mas somos a parte viva e vibrante desta história e vamos fazer valer uma decisiva contribuição. (Mensagem trocada pelo representante da sociedade civil pela ONG Vale Verde (SP) no CEIVAP em 2003, disponibilizada através da lista de discussão em [www.abrh.org.br](http://www.abrh.org.br), fevereiro de 2003).

Devido ao entendimento variado do que seja a sociedade civil, inclusive pela definição adotada em lei, esses limitantes tornaram-se foco de conflitos dentro do comitê, como observam Gruben, Lopes e Johnsson (2001, p.29), que consideram que o crescente estímulo da formação de consórcios e comitês gera uma pressão sobre as vagas destinadas à sociedade civil:

Por outro lado, a ambigüidade característica da expressão 'sociedade civil' é refletida na classificação fluida adotada pelos três comitês. Mesmo no caso do CEIVAP e do CEHIPOM, os quais distinguem entre usuários e sociedade civil, podemos identificar sobreposições na aplicação das categorias. Muitas vezes, os representantes da sociedade civil organizada são na realidade representantes de fundações ou associações de usuários, eles próprios já representados no comitê. Esta situação pode corroer a distribuição de poder inicialmente estabelecida e, eventualmente, contribuir para a redução do potencial consenso dentro de cada setor. [...] Estas disparidades criam um conflito potencial. Elementos classificados como usuários num comitê podem ser classificados como sociedade civil noutra, permitindo ao mesmo representante votar em setores diferentes, dependendo do comitê em causa. Obviamente, esta questão apenas se coloca aos representantes no CBH-PS e CEHIPOM que também são representantes no CEIVAP.

As autoras destacam ainda que, além das dificuldades colocadas às ONG's pelo próprio desenho da composição do comitê e das relações de poder onde os grupos com maiores condições tendem a influenciar o processo, existem dificuldades internas às ONG's. Exemplo dessas dificuldades são a falta de recursos para a atuação de seus quadros e para o financiamento de sua capacitação técnica e a falta de estudos alternativos que subsidiem tecnicamente suas posições. Neste sentido, Kumler (2005) concorda que as habilidades dos representantes são desiguais no processo de tomada de decisão no CEIVAP, mas que junto ao processo de evolução do comitê, desde a década de 1970, houve um processo de aprendizagem social que vem permitindo a integração de novos atores e a configuração de novos arranjos que beneficiam a gestão das águas na bacia. Para Souza Junior (2004), essa aprendizagem seria inevitável já que o processo decisório está associado principalmente ao conhecimento técnico e que sua ausência dificulta o engajamento social na gestão das águas.

Teles e Vieira (2005) acrescentam, ainda, que agendas alternativas não institucionalizadas debatidas por atores não formais do processo de gestão ficam de fora dos debates do comitê, como, por exemplo, a questão do direito à água em contraposição à cobrança pelo seu uso. A falta de espaços amplos de envolvimento da sociedade prejudica a entrada de novos atores e a configuração de pactos entre a sociedade e as diretrizes e ações do comitê. O fato do documento utilizado pelo CEIVAP como Plano da Bacia do Rio Paraíba do Sul – “Plano de Recursos Hídricos para a Fase Inicial da Cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul” (CEIVAP, 2002) – ainda não ter sido submetido à consulta pública, como dispõe a Resolução CNRH nº 17 de 2001, endossa esta questão. Este processo de consulta pública permite não só a legitimação das decisões do comitê, mas também um maior envolvimento e fortalecimento da participação social com as questões debatidas no âmbito da gestão das águas. Recentemente, foi então objeto de contrato entre a AGEVAP e a Fundação COPPETEC a sua reformulação e apresentação à sociedade desde março de 2006, dez anos depois.

As atas de reuniões ordinárias e extraordinárias disponibilizadas pelo CEIVAP, durante o período de 2000 a 2006, demonstram que a média de reuniões por ano cresceu de 3 para 5 a partir de 2004, semelhante à média histórica do CEEIVAP apontada por Tedeschi (2003) de aproximadamente 5 reuniões anuais no período de 1979 a 1985. Em relação à participação das ONG's ambientalistas, fica evidente que nos primeiros anos de funcionamento do comitê, suas intervenções, pouco frequentes ou pouco registradas, referem-se, sobretudo, ao campo da educação ambiental, da mobilização e da informação social.

De fato, a criação da Câmara Técnica de Educação Ambiental (CTEA) em 2001 é uma forte reivindicação dos membros do segmento. Em 2004, esta Câmara realizou uma oficina intitulada “Elaboração de Diretrizes para Análise e Encaminhamento de Projetos e Programas de Educação Ambiental, Mobilização, Capacitação e Comunicação Social voltados para a Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul”. A oficina visava orientar a aprovação de projetos a serem financiados com recursos provenientes da cobrança pelo uso da água na bacia, e suas recomendações apontavam, entre outras, para a necessidade de maior inserção da educação ambiental como instrumento de gestão, de fortalecimento da própria câmara técnica - cujo envolvimento dos membros designados era fraco, e de capacitação dos membros para a gestão ambiental e dos recursos hídricos.

Em 2006, a CT- Educação Ambiental, Mobilização e Comunicação Social realiza nova oficina para definir estratégias de consolidação de sua atuação. Alguns avanços podem ser destacados, uma vez que vários projetos foram financiados com recursos do comitê e passavam agora por uma avaliação da CT para o estabelecimento de orientações para a próxima chamada. Isto configura uma transição de uma execução centralizada pelo Comitê – a exemplo do antigo projeto de Educação Ambiental “Curso D’Água” em 1999, realizado em 9 municípios atendendo 427 professores e 2000 alunos em 46 escolas de ensino fundamental (SERRICCHIO, 2005), para uma execução descentralizada de projetos de educação ambiental na bacia realizada por diferentes atores.

Esta oficina chega às mesmas recomendações abordadas na oficina de 2004, e aponta, ainda, que a questão da educação ambiental foi considerada de menor importância e ganhou menos apoio dentro do comitê do que outros assuntos, o que enfraquece um dos campos onde a sociedade civil tem maior protagonismo e interesse. Entretanto, novas questões se apresentam nas relações entre os entes subordinados ao comitê: a sobreposição de papéis que devem ser desempenhados pelas Câmaras Técnicas e pela AGEVAP, instalada a partir de 2004 com novo corpo técnico e configuração administrativa própria. Este conflito de funções, tendo a AGEVAP desempenhado competências deliberativas que cabem às CT’s, torna-se tanto objeto da oficina, como das reuniões da Câmara Técnica, levando à recomendação de uma oficina de trabalho entre os entes subordinados ao CEIVAP para delimitação de papéis, conforme a 1ª Reunião Extraordinária da CT de Educação Ambiental em 2005.

## 6.4 AS ONG'S AMBIENTALISTAS E A GESTÃO DAS ÁGUAS NA BACIA DO RIO PARAÍBA DO SUL

### 6.4.1 Identidade e valores que fundamentam a ação das ONG's

As informações a seguir são resultado da pesquisa realizada junto aos representantes das organizações não governamentais eleitas formalmente para o mandato atual do Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul, biênio 2005-2007, além de outros atores que participaram ou participam do CEIVAP.

De acordo com a composição do CEIVAP, são representantes no segmento sociedade civil, pelo estado do Rio de Janeiro, as ONG's ambientalistas: O Nosso Vale A Nossa Vida! - NVNV; o Grupo de Proteção Ambiental da Serrada Concórdia – SALVEASERRA; o Instituto do Desenvolvimento e de Gerenciamento do Meio Ambiente – IMAH; e o Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente – Instituto Ipanema, cujas características principais encontram-se no quadro 15.

No CEIVAP, o Instituto Ipanema e a “O Nosso Vale A Nossa Vida” são titulares, sendo que a segunda ocupou a vaga de vice-presidência do comitê no atual mandato, enquanto as outras duas são suas suplentes. O estado do Rio de Janeiro é o único a apresentar tal concentração de ONG's no segmento sociedade civil no comitê. As diferenças entre estas ONG's, entretanto, são profundas.

Enquanto a SalveaSerra e a “O Nosso Vale A Nossa Vida” são ONG's de atuação local e estão situadas na bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, o IMAH e o Instituto Ipanema tem maior qualificação e atuação no nível regional, nacional e internacional, estando situadas fora da bacia, na capital do estado do Rio de Janeiro.

Todas as ONG's têm origens na década de 1990, no período de pós-mobilização mundial da Eco-92 (Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento), em que foram traçadas e acordadas diretrizes e princípios por meio de seus documentos orientadores, como a Agenda 21 de amplo escopo e o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, no âmbito da sociedade civil. Surgem também em meio ao processo de descentralização brasileira e da participação como oferta estatal, diferente da luta dos movimentos sociais pela abertura democrática ocorrida no país nos anos 1980.

ONG	Características principais
NVNV	Criada inicialmente a partir de um grupo de estudos em 1987 – o GEMA (Grupo de Estudos de Meio Ambiente), a ONG foi formalmente constituída em 1998 no município de Barra Mansa/RJ. Atua segundo uma compreensão holística do meio ambiente, envolvendo vários profissionais ligados à questão ambiental. Desenvolve trabalhos de pesquisa e projetos de educação ambiental, cursos de capacitação e presta serviços na área de meio ambiente. Uma de suas diretoras com atuação paralela em um órgão público de saneamento participava do CEIVAP antes da entrada oficial da ONG, que conquistou sua vaga a partir de 2001, como suplente, passando a titular pelas sucessivas faltas do membro titular no segmento. Em 2005 a ONG conquista vaga de vice-presidência do CEIVAP.
Ipanema	Fundado em 1996 sob inspiração de figuras políticas do meio ambiente e do direito internacional, o Instituto possui um quadro especializado de profissionais de campos variados. Desenvolve pesquisa e consultorias voltadas para o desenvolvimento sustentável, além de projetos em áreas variadas. Destaca-se com uma atuação nacional e internacional na formulação de políticas ambientais, participando na elaboração de agendas de cooperação transnacionais e tem largo envolvimento em espaços públicos locais, regionais e nacionais. Participa informalmente do CEIVAP desde 1998, depois como suplente em 2001 e formalmente como titular desde março de 2003, entrando ao mesmo tempo para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.
IMAH	Inicialmente voltada para estudos e pesquisas, foi criada em 1995 contando com a longa experiência de profissionais comprometidos com a questão ambiental no setor público e na vida acadêmica. A especialização de seus membros era e ainda é um ponto forte na atuação da ONG, voltada para subsidiar a formulação e execução de políticas públicas ambientais, inclusive no cumprimento das agendas internacionais. Participou do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro de 2000 a 2002 e entrou como suplente do Instituto Ipanema no CEIVAP em março de 2003.
SalveaSerra	Fundada em 1993, esta ONG tem uma atuação pontual em torno de uma área de conservação de vida silvestre, a Serra da Concórdia. Desenvolve projetos de educação ambiental principalmente e projetos piloto, com apoio de órgão de pesquisa agropecuária do governo, voltados para novas técnicas de aproveitamento da mata atlântica sem sua total supressão, objetivando desenvolver o conceito de agricultor produtor de água na bacia. Participa do CEIVAP como suplente desde 2002.

Quadro 15. Características principais das ONG's ambientalistas representantes no CEIVAP do segmento sociedade civil no trecho Rio de Janeiro. Fonte: pesquisa do autor.

Os motivos para a criação das ONG's também se devem a trajetórias diferentes. O Instituto Ipanema e o IMAH devem sua criação a um grande acúmulo na área de atuação de seus fundadores, se destacando por uma atuação altamente especializada, em termos de experiência e não só formação profissional. Por isso sua atuação pode ser qualificada dentro dos recentes conceitos de “advocacy” e “think thank”<sup>84</sup>, estando sempre próximas aos espaços públicos. Estas características permitem diferenciar estas ONG's, especializadas, das ONG's de atuação mais local, o que fica mais evidente ao longo do texto.

<sup>84</sup> O conceito de “advocacy” está associado à participação de instituições (especialmente da sociedade civil) na defesa de questões públicas, levando ao engajamento no processo de formulação e controle social de políticas públicas; enquanto o conceito de “think thank” refere-se às instituições de elevado capital intelectual que desenvolvem conhecimento objetivo de forma a orientar programas e políticas públicas.



A ONG “O Nosso Vale A Nossa Vida!” surge de um grupo de estudos de estudantes universitários da área ambiental que evoluiu para uma ONG no intuito de alcançar maior influência nos espaços públicos e melhor desenvolvimento de projetos segundo seus objetivos locais. Já a SALVEASERRA surge da oportunidade de constituição de um santuário de vida silvestre apoiado pela ONG FUNATURA, de âmbito nacional, com o envolvimento particular de um dos proprietários de terras na Serra da Concórdia, um remanescente da Mata Atlântica no sul fluminense.

As ONG’s especializadas com atuação mais ampla em diferentes esferas territoriais formaram-se a partir de profissionais especializados, enquanto que as ONG’s de atuação mais local partiram de lutas pessoais pela defesa da natureza ou da aglutinação de estudantes na área ambiental. Com a sua evolução, tanto as instituições mais especializadas como as de âmbito local agregaram um público bastante variado, principalmente visando à ampliação de suas bases sociais e do seu campo de atuação.

No entanto, as ONG’s locais possuem poucos quadros voluntários. Em alguns casos, isto se deve a um novo entendimento das organizações não governamentais como espaços formais de oportunidades profissionais, e não mais para a ação militante que marcou a entrada do segmento na cena política brasileira, a partir da década de 1970. Assim, essas ONG’s enfrentam a dificuldade de apresentarem um pequeno quadro de recursos humanos, o que impede a delegação de tarefas ou representações e, conseqüentemente, centraliza em uma só pessoa a participação em espaços decisórios. Para as ONG’s especializadas esse problema não existe, uma vez que seus quadros se baseiam mais na atividade remunerada de profissionais do que em bases militantes, embora apenas o Instituto Ipanema não apresente centralização da representação.

O conjunto de valores e de conceitos, sobre o qual as ONG’s idealizam sua constituição, seu funcionamento e sua missão, revela também diferenças entre as ONG’s especializadas com atuação mais ampla e as pouco especializadas, de âmbito local. Para as organizações especializadas, a missão representa sua convergência com o conceito de “advocacy”, primando pela contribuição ao aprimoramento de políticas públicas alinhadas com o desenvolvimento sustentável, numa alusão às gerações presentes e futuras. Os conceitos provenientes das agendas internacionais de meio ambiente – como a Agenda 21, e gestão integrada de recursos hídricos – gênero e gestão participativa, também têm grande influência nas diretrizes destas organizações.

Para as ONG's locais, a missão principal é promover e estimular a conservação da natureza, cujas atividades de educação ambiental tiveram sempre um papel importante. Mais recentemente, elas procuram novas formas de persuadir a sociedade a manter os remanescentes de natureza na bacia, como, por exemplo, formas de compensação financeira para produtores rurais que compatibilizem a exploração agrícola e a conservação da natureza, a exemplo dos projetos defendidos pela SALVEASERRA.

Como orientadores de sua atuação, as ONG's especializadas apontam para valores de grande inter-relação entre si: a ética está associada à solidariedade, e sem as duas é impossível haver justiça e equidade ambiental. Ao mesmo tempo, esses são valores inerentes ao conceito de desenvolvimento sustentável, com o qual as ONG's especializadas buscam balizar suas ações cooperativas com a administração pública. A Figura 30 representa um esforço de agrupamento destes valores para o caso das organizações especializadas, sendo difícil traçar um paralelo com os valores apontados pelas ONG's locais que apresentaram maior dificuldade de responder a questão.

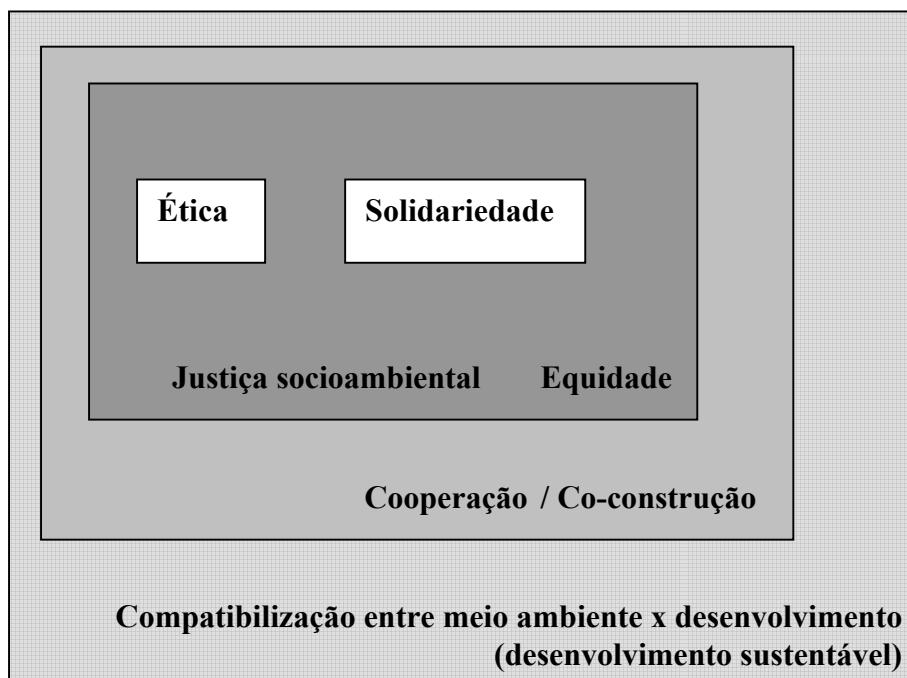


Figura 30. Valores e conceitos que orientam a atuação das ONG's ambientalistas especializadas representantes do segmento sociedade civil no CEIVAP. Fonte: pesquisa do autor.

As ONG's especializadas procuram integrar-se aos espaços decisórios buscando influenciar cooperativamente as políticas públicas em um processo de co-construção dentro de uma ética de transparência e igualdade de condições, e de comprometimento com as gerações presentes e futuras (conceito de solidariedade – sincrônica e diacrônica - em referência ao desenvolvimento sustentável).

As organizações locais, por sua vez, mantêm uma visão idealista quanto ao êxito de seu empenho para o resgate de uma natureza concebida de forma romântica, o que remete à memória do seu estágio anterior ao crescente processo de ocupação e degradação da bacia. Acreditam na transformação de atitudes e comportamentos da sociedade por meio de seus engajamentos pessoais, sendo que a participação em espaços decisórios como o CEIVAP só vem a ampliar o alcance de suas agendas institucionais.

No campo da gestão das águas, os valores que orientam a atuação das ONG's especializadas são aqueles defendidos pelas agendas internacionais definidas nos fóruns mundiais e instituições de cooperação. Essas instituições, que visam subsidiar o manejo da água em diferentes países - segundo uma concepção integrada, participativa e com equidade de gênero, atribuem à água valor econômico que é encarado pelas ONG's como uma forma de conduzir ao uso racional e sustentável da água mais do que imprimir um caráter mercadológico ao recurso. Para as ONG's locais, na concepção dos dirigentes entrevistados, a água é a fonte da vida, a base dos processos ecológicos essenciais que tem um valor intrínseco na relação do homem com a natureza, apresentando, sobretudo, um valor social.

#### **5.4.2 Histórico e evolução da atuação política**

No início de sua atuação, apenas a metade das ONG's entrevistadas - tanto das ONG's locais envolvidas com as políticas municipais, quanto daquelas de atuação mais ampla, tinha envolvimento com os espaços públicos. Esses espaços se relacionavam à oferta estatal, como conselhos municipais/estaduais de meio ambiente e comitês de bacia, como também aos fóruns criados pelos atores sociais para o fortalecimento do segmento. Entretanto, as ONG's não tardaram a perceber a oportunidade de se engajarem em espaços públicos para influenciar as políticas e projetos ambientais, ou mesmo já o faziam por meio da atuação profissional de seus membros ligados a carreiras na área ambiental.

Essa entrada no espaço público se dá, principalmente, a partir da constatação da desarticulação ou ausência de representações da sociedade civil organizada em espaços nacionais e internacionais, onde eram discutidas agendas ambientais dos governos; mas, também, a partir da inserção em espaços promovidos pelos governos que iam ao encontro das aspirações e ideais das ONG's.

Para as ONG's locais, as atividades inicialmente desenvolvidas estavam ligadas principalmente à educação ambiental e à conservação da natureza; algumas vezes com uma participação em protestos públicos que as aproximaram mais dos espaços estatais. Para as ONG's de *advocacy*, como o próprio nome indica, as atividades estavam ligadas a estudos e pesquisas, consultorias e oferta de subsídio à construção de agendas e políticas ambientais.

De maneira geral, todas as ONG's conservam suas atividades iniciais e, ao mesmo tempo, apresentam uma transição para o envolvimento com a gestão das águas, principalmente a partir da entrada no CEIVAP, no caso das ONG's locais. O Instituto Ipanema, que por sua atuação mais variada e por estar comprometido com a gestão de águas desde a sua criação, envolve-se com o CEIVAP antes mesmo de tornar-se representante formal, por meio da participação em suas reuniões públicas; enquanto o IMAH agrega a gestão das águas em sua agenda a partir de sua participação na Conferência Internacional sobre Água Doce (Bohn, Alemanha em 2001).

O envolvimento com as agendas nacionais e internacionais de gestão das águas abre novas possibilidades de apoio e recursos às ações das ONG's em sua atuação pela conservação da natureza. No âmbito do CEIVAP, mais particularmente, as dificuldades de atuação no comitê levaram as ONG's a buscarem novas estratégias de defesa de seus interesses, passando a agir conjuntamente, principalmente com a formação do Fórum Permanente da Sociedade Civil da Bacia do Rio Paraíba do Sul – PARAISUL, em 2002. Esse fórum hoje funciona mais ativamente somente quando algum conflito demanda intervenções organizadas da sociedade civil.

O processo eletivo das ONG's para as vagas no CEIVAP revela, segundo as 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 CEIVAP, já no novo modelo da Lei 9.433/97, não apresentava a participação das ONG's ambientalistas, e só com o passar do tempo foram organizados fóruns

para eleição dos segmentos como da sociedade civil e usuários, nos quais as ONG's ambientalistas começaram a se fazer mais presentes a partir de um maior conhecimento do comitê e da efetividade de suas ações na bacia.

Deve-se ressaltar que, a exemplo do estado do Rio de Janeiro, com 53 municípios integrando a bacia do Rio Paraíba do Sul, apenas ONG's sediadas em municípios próximos à sua sede em Resende e as sediadas na sua capital fazem parte do comitê, tendo havido dificuldades de outras organizações espalhadas pela bacia participarem ou se articularem com suas representantes no CEIVAP, como é o caso daquelas existentes na região da foz.

Não se pode dizer que as ONG's 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 ONG's. 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.

#### **6.4.3 Atuação política: estratégias de ação, recursos e estrutura de mobilização**

As ONG's ambientalistas de atuação local não ultrapassaram a fronteira do CEIVAP, instância inter-estados que corresponde ao território da bacia hidrográfica. No âmbito do comitê, elas percebem a influência de sua atuação de forma diferente daquelas que atuam em esfera nacional, transnacional e internacional, com maior capacidade de negociação e quadros especializados. Enquanto as ONG's locais participam da execução de políticas públicas pré-

orientadas e na sensibilização da sociedade, as ONG's com maiores recursos procuram influenciar a problematização para a construção de novas políticas e a sua formulação.

Essa participação se dá também de forma diferenciada. Enquanto as organizações de maiores recursos valem-se de sua capacidade de *expertise*, da articulação com diferentes parceiros e de uma atuação paralela na captação de recursos e projetos para a bacia; as ONG's locais buscam ampliar sua capacidade de influência sobre as decisões e conquistar o respeito ao seu conhecimento da realidade e problemas locais, utilizando a mídia como instrumento de negociação sobre as questões que afetam o meio ambiente, ou investindo na educação ambiental como instrumento de mudança do comportamento na bacia, uma vez que a atuação dentro do comitê nem sempre atende sua agenda de atuação.

Para as ONG's, de uma maneira geral, o comitê como espaço decisório ainda não permite uma adequada representatividade regional e, embora o comitê seja um fórum adequado para o debate sobre as questões da bacia, as reuniões não permitem a abordagem da diversidade de questões. Soma-se a isso o fato de que as ONG's nem sempre se sentem preparadas para intervir adequadamente no debate que, muitas vezes, vai além de suas habilidades e recursos.

A questão da representatividade regional já foi alvo de debates anteriores, quando as ONG's ambientalistas pleiteavam recursos não só para participar dos trabalhos do CEIVAP, mas também para promover os consensos do segmento, com atores sociais espalhados por toda a bacia que não dispunham de recursos para encontros presenciais, e cujos representantes dependiam muitas vezes de recursos pessoais para acessar meios de comunicação virtuais.

As ONG's têm consciência do desafio de fazerem valer seus interesses, que variam de difusos aos mais específicos e que são definidos em suas agendas institucionais de intervenção. Para elas, as decisões no comitê ainda são tomadas pelos grupos com maiores recursos e capacidades de negociação. Os interesses econômicos estão muitas vezes acima das questões ambientais defendidas pelas ONG's, assim como as informações técnicas pré-orientam os rumos do debate. A orientação técnica dos debates fragiliza as decisões no comitê, uma vez que, para algumas ONG's, o conceito de bacia e da própria gestão são diferenciados. A ausência de uma pré-compreensão do que está em jogo nas decisões prejudica o posicionamento dos diferentes segmentos que acabam induzidos pelas orientações técnicas normalmente trazidas a partir de poucas fontes. Gruben, Lopes e Johnsson (2001)

apontam uma relação íntima entre o CEIVAP e o Laboratório de Hidrologia da COPPE/UFRJ, cujo predomínio sobre contratos de pesquisa e serviços afasta a possibilidade da participação de outras instituições de pesquisa na bacia. Essa aproximação chega a ser contestada pelas ONG's em uma das reuniões de Câmaras Técnicas, uma vez que não existe qualquer processo regulador da contratação de prestação de serviços ao Comitê.

As reivindicações feitas pelas ONG's no plenário do CEIVAP têm uma aceitação muito variada dependendo da situação. Para a maioria das ONG's, elas são acolhidas e registradas, mas não são tomadas as providências esperadas pelas organizações, e acabam sendo esquecidas. Dependendo da pertinência julgada pelo plenário, as solicitações podem ter maior e melhor tratamento. O caso da hidrelétrica de Itaocara, que surge no comitê a partir de uma reivindicação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) trazida por uma associação paulista recebe, uma defesa especial do Instituto Ipanema dois anos depois quando o comitê decide enviar sua posição ao órgão ambiental licenciador.

O Instituto Ipanema, que junto com outras ONG's ambientalistas participa do Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais, do qual o MAB faz parte, defende os interesses das populações afetadas, que para o comitê não são objeto de sua intervenção devido às especificidades da Lei nº 9433/97. De fato, se por um lado a atuação do comitê é restrita ao gerenciamento dos recursos hídricos da bacia, a agenda das ONG's ambientalistas não se resume a tão pouca abrangência, o que torna o comitê um fórum de baixa capacidade de resolução das demandas enfrentadas por estas organizações. Isso representou, na visão de alguns entrevistados, uma das razões que explicam o baixo envolvimento das organizações ambientalistas com o espaço de participação no comitê, já restrito à participação de uma pequena parcela de seus representantes.

Outra questão levantada é o processo de votação em bloco, citado em entrevistas, que prejudica o claro entendimento do processo decisório pelos membros do CEIVAP. Este tipo de votação é descrito pelas ONG's como um processo em que vários temas são tratados ao mesmo tempo, estando algumas deliberações subentendidas em outras, como foi o caso da votação que diminuiu a aplicação de recursos da cobrança na gestão da água de 10% para 2,5%, categoria esta que inclui a educação ambiental, a mobilização e a comunicação social, áreas de grande interesse para as ONG's ambientalistas. Feichas (2002) lembra que segundo o regimento interno, é preciso ter apenas 31 dos 60 membros presentes na reunião plenária e se 16 destes forem a favor de uma decisão, esta será acatada pelo comitê. Assim, as ONG's

reconhecem que sustentam decisões com as quais nem sempre concordam, legitimando o processo decisório que não consideram participativo de fato.

A influência nas decisões se dá principalmente a partir da experiência acumulada de cada um dos representantes formais das ONG's nos espaços decisórios. Quanto maiores as habilidades do representante, maior o alcance do segmento nas decisões, o que estabelece uma relação entre a capacidade pessoal do representante (não somente técnica) e a influência do segmento nas decisões.

Para a maioria das ONG's, sua intervenção se dá muito mais no campo da educação ambiental, onde acumulam maiores conhecimentos e práticas, do que na própria gestão de um modo geral em que têm dificuldades de apresentarem intervenções, quer seja por suas habilidades de negociação, quer pela sua aceitação pelos atores com maiores recursos para a negociação. As atas de reuniões do CEIVAP demonstram que as intervenções das ONG's no comitê dependem, sobretudo, das habilidades profissionais de seus representantes, e até 2002 essas intervenções eram pouco frequentes em discussões técnicas ou de investimentos. As atas das reuniões da Câmara Técnica de Educação Ambiental, embora poucas, apresentam maior intervenção das ONG's quando comparadas com as atas das demais câmaras. O campo dos recursos hídricos para as ONG's é considerado restrito aos detentores do conhecimento técnico, como bem avalia Souza Junior (2005).

Além disso, as decisões tomadas no âmbito do comitê possuem uma agenda de difícil articulação junto ao segmento da sociedade civil, sobretudo das ONG's ambientalistas. O processo de comunicação entre seus pares, espacialmente difusos na bacia e com capacidades de resposta diferenciada, aponta um lento processo de consenso de posições que se faz necessário junto à sociedade, quando comparados aos demais segmentos. Esses últimos, a exemplo dos setores usuários altamente organizados, possuem maior capacidade de resposta durante as reuniões onde os temas surgem e ao mesmo tempo são tratados.

O apoio financeiro à participação das ONG's representadas no comitê foi viabilizado a partir da AGEVAP, e consta no regimento interno do comitê, embora até 2005 ainda fossem frequentes as solicitações de apoio financeiro às ONG's que não possuem recursos para atender as demandas do comitê. O deslocamento e estadia nas cidades que sediam as reuniões ordinárias e extraordinárias, que podem eventualmente acumular outros eventos e durar mais de um dia, são despesas não previstas pelas organizações. Mais recentemente o dinheiro da



cobrança passou a ser revertido também para projetos de educação ambiental, onde as ONG's têm maior desempenho, atendendo inclusive projetos das organizações representadas no CEIVAP, que apresentam a devida contrapartida para sua execução.

Com as limitações enfrentadas pelas ONG's para participarem nos espaços decisórios defendendo as agendas de seus pares no segmento sociedade civil, bem como as dificuldades internas institucionais de realizarem os consensos necessários para a tomada de posições articuladas nos espaços decisórios, as representantes das organizações ambientalistas buscam desenvolver e fortalecer alianças permanentes entre o maior número de organizações da categoria. A associação em blocos que podem envolver usuários ou poder público, desde que a posição destes se alinhem com seus interesses em processos específicos de negociação, também é uma estratégia de fortalecimento de suas posições.

As alianças permanentes têm ganhado força e se institucionalizam ao longo de sua atuação, a exemplo do Fórum Permanente das Organizações Civas da Bacia do Rio Paraíba do Sul –PARAISUL, atuante de acordo com as demandas do segmento. Se de um lado as bases sociais destas ONG's são flutuantes e não sustentam o peso das decisões tomadas em nome da sociedade, por outro lado a legitimidade de suas representações é fortalecida por sua participação e aprofundamento de temas em coletivos de organizações de caráter amplo e de grande mobilização social, principalmente quando se trata das organizações com maiores recursos.

O exemplo do Instituto Ipanema é mais emblemático. Sua participação é ativa em diversas redes de ONG's e movimentos sociais (Figura 31), particularmente no Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – FBOMS, que reúne 491 atores sociais em todo o Brasil e que atua em temáticas variadas. Neste Fórum, o Instituto Ipanema apoiou a criação e assumiu a coordenação de um Grupo de Trabalho sobre a Água para refletir e fortalecer as posições do segmento nos espaços decisórios junto a outras 23 organizações, movimentos e redes de organizações, entre elas, o IMAH.

A experiência do Instituto Ipanema se reflete também pela sua participação em outras instâncias decisórias, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, representando o segmento sociedade civil em nome do FBOMS desde 2003, o Comitê da Bacia do Rio Guandu/RJ desde 2005, e inúmeros projetos relativos aos recursos hídricos nacionais e

transnacionais, como o Programa Marco da Bacia do Prata e a Unidade Nacional do Projeto do Aquífero Guarani.

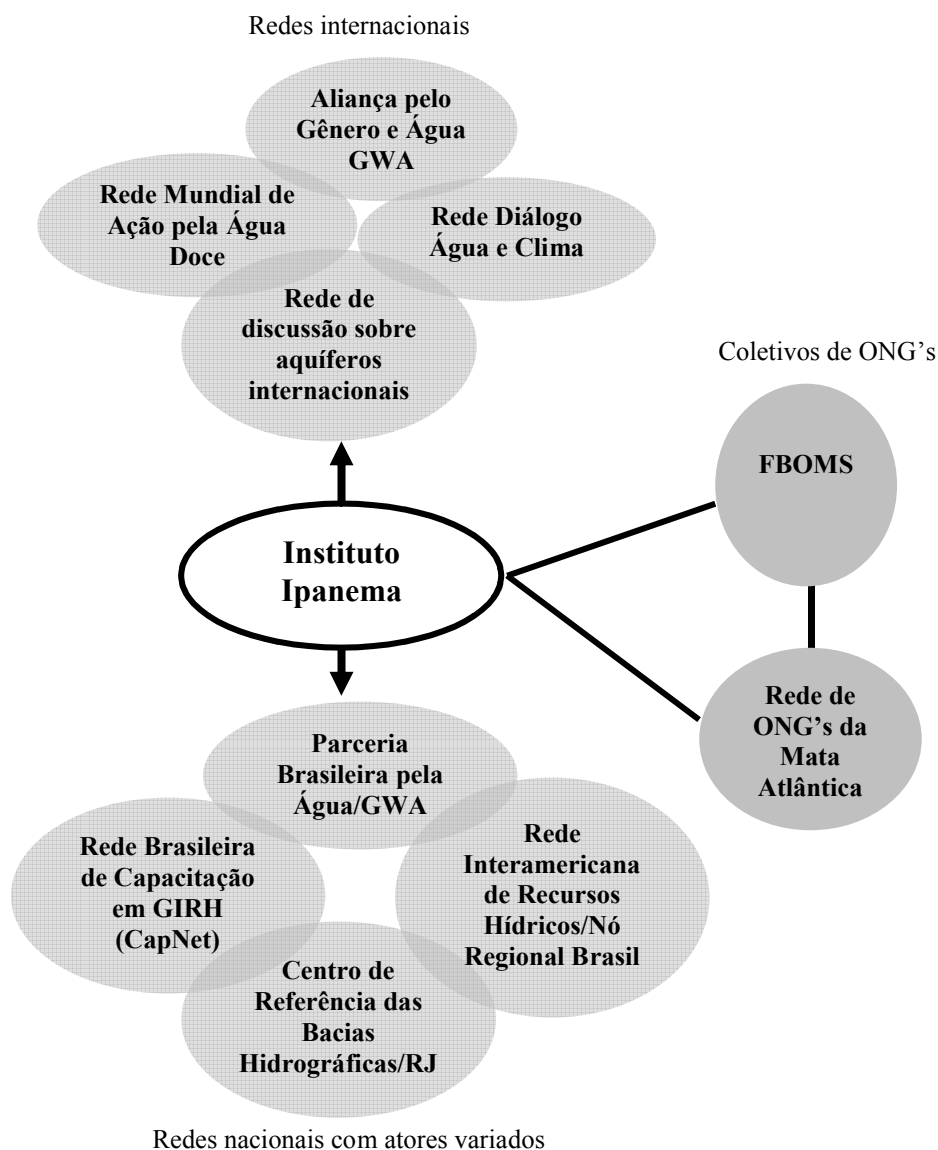


Figura 31. Atuação do Instituto Ipanema em rede, e sua relação com redes internacionais, nacionais e coletivos de ONG's. Fonte: a partir de Instituto Ipanema, 2006.

As outras ONG's, entretanto, não alcançaram tamanha articulação em nível internacional e nacional, mas apresentam bastante desenvoltura em seus territórios de atuação:

participam na elaboração de Agendas 21 locais, discutem as leis orgânicas de meio ambiente e os planos diretores municipais e ainda podem integrar os Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Valem-se de suas parcerias locais e no próprio comitê, onde esta parcela da sociedade civil não se reconhece pertencente ao conjunto de instituições representadas.

As atas do CEIVAP apresentam a divergência na amplitude de interesses representados no segmento da sociedade civil, cujas ONG's ambientalistas se ressentem de dividir as vagas com instituições que têm o predomínio de usuários ou do poder público municipal em suas composições. Os apelos para que outros setores não ocupem as vagas da sociedade civil são registrados, inclusive pela própria direção do CEIVAP, mas não alcançam qualquer resposta uma vez que a regulamentação federal do funcionamento dos comitês prevê tal reconhecimento das organizações de usuários e consórcios intermunicipais como pertencentes ao segmento da sociedade civil.

Em relação às instituições de ensino e pesquisa, as ONG's reconhecem que as mesmas são parceiros importantes no processo, devido ao aporte e intercâmbio de conhecimentos permitido pela sua participação. Entretanto, nem sempre há coesão dentro do segmento quanto à defesa de questões que, muitas vezes, dizem respeito a debates setoriais, quando o interesse das organizações ambientalistas está mais ligado à necessidade de inserir outras dimensões da gestão, como as que tratam da questão socioambiental, por exemplo.

A contribuição em dimensões pouco tratadas no âmbito da gestão das águas pelas ONG's também varia em função de uma maior ou menor articulação com diferentes parceiros, instâncias e agendas nacionais e internacionais, onde novos debates e conhecimentos podem ser gerados e incorporados à gestão integrada dos recursos hídricos.

Para as ONG's com maiores recursos, temáticas que figuram nas agendas internacionais são incorporadas com vigor: a questão de gênero; a inserção das populações indígenas nos processos decisórios; a educação ambiental como instrumento de gestão; a dimensão cultural da água no entendimento do comportamento da sociedade; o respeito à afrodescendência e à diversidade; a água como um direito humano; a defesa e inserção de povos tradicionais na gestão; a segurança alimentar; novos modelos menos impactantes de produção agrosilvipastoril; a geração de emprego e renda no âmbito da gestão de recursos hídricos. No entanto, nenhuma destas agendas figura nos debates do comitê, nem constam em

suas atas de reuniões ou em suas deliberações, embora sejam objeto de consideração pelas ONG's na tomada de decisões.

Para as ONG's de âmbito local, estas agendas são mais conhecidas pela atuação de suas congêneres de experiência em múltiplos domínios, figurando, sobretudo, a importância da educação ambiental como instrumento de transformação social para uma nova atitude em relação à bacia do Rio Paraíba do Sul, e também a defesa de minorias que pouco têm alcance aos debates sobre a gestão realizada pelo comitê, como, por exemplo, grupos de pescadores.

Cabe ressaltar uma colocação interessante. As ONG's locais mantêm em seu ideário a figura do rio como um ente que não possui representação dentro do comitê, e são estas organizações que assumem o papel de defesa de seus interesses, lutando pela conservação dos ecossistemas e espécies aquáticas, e também pelo direito das gerações futuras de usufruírem do ambiente natural sem o acelerado processo de degradação presenciado na bacia, objeto de sua lutas cotidianas mais pontuais, sobretudo no campo da educação ambiental e da mobilização social. Estas ONG's consideram que muitos atores dentro do comitê gostariam de manifestar maior apoio às questões ambientais, mas como estão comprometidos com interesses corporativos, tendem a abster-se de debates nesse sentido. Mesmo abstendo-se dos debates, apóiam a atuação das ONG's que tem compromisso com os direitos difusos.

Entre estes direitos difusos, podemos considerar que as ONG's incluem o que se pode chamar de “direitos da natureza”, ou seja, a sua forma de lidar com o meio ambiente evoca a natureza de forma personificada, como se fosse um usuário de água com os mesmos direitos a serem respeitados na tomada de decisão. Os rios são tidos como corpos vivos e dinâmicos, não só por manterem processos ecológicos essenciais, mas por abrigarem e sustentarem uma infinidade de formas animais e vegetais. Nesta perspectiva, os rios têm o direito de estarem despoluídos e protegidos em suas margens, leito, cabeceiras e foz. Não só os rios, mas as espécies que nele vivem e dele dependem, além do ser humano.

Não há, de forma alguma, qualquer ONG que baseie suas posições no senso comum, embora o conhecimento da realidade da bacia e das populações locais esteja sempre presente em seus discursos. Pelo contrário, todas são formadas ou dirigidas por profissionais de nível superior, com alguma ou ampla experiência profissional. Contudo, para as ONG's de âmbito local, torna-se maior a dificuldade de se posicionar em debates técnicos a respeito dos recursos hídricos, uma vez que a maioria de seus profissionais não possui especialização ou

conhecimentos mais profundos na área específica dos recursos hídricos, embora muitos membros possuam estudos superiores.

De fato, as atas do CEIVAP apresentam nos primeiros anos de sua atuação uma série de intervenções das ONG's bastante tímidas no tocante a gestão dos recursos hídricos, e bem mais voltadas para reivindicações em torno de suas atividades mais próximas: educação ambiental, mobilização social e capacitação. Mas é fato também que os mesmos representantes, com o passar do tempo, agregaram maiores conhecimentos às suas intervenções, o que reflete maior envolvimento com as questões do comitê. Assim, a aprendizagem pela experiência, como destaca Kumler (2005), e também as iniciativas de capacitação realizadas pelo Comitê em parceria com instituições federais de apoio ao seu funcionamento, contribuíram para a formação dos representantes.

As deficiências destas ONG's também são supridas pela busca de conhecimentos junto a instituições de ensino e pesquisa na bacia, nos encontros locais, regionais e nacionais sobre a temática da gestão de águas e comitês de bacia, no acesso aos documentos produzidos e disponibilizados por órgãos governamentais de meio ambiente e recursos hídricos, e mesmo na experiência de seus pares.

Mas pelo curto tempo de existência das ONG's ambientalistas representadas no segmento sociedade civil do CEIVAP - seção Rio de Janeiro, nenhuma mudança estrutural foi introduzida na sua organização. Todas atuam com a mesma constituição e os mesmos recursos com que foram criadas, não aderindo inclusive a possibilidade de transformarem-se em organizações de interesse público (OSCIP's).

Entretanto, a forma de atuação no âmbito da gestão das águas das ONG's especializadas foi impulsionada pela necessidade de alcançar melhor performance na influência dos espaços decisórios, na defesa dos interesses do segmento, na superação das deficiências de engajamento em debates técnicos e na ampliação de sua representatividade. A criação do GT Água no FBOMS é um exemplo da busca de maior capacidade nesse sentido, onde participam o Instituto Ipanema e o IMAH. Para as ONG's de âmbito local, a participação em determinados coletivos torna-se difícil devido aos poucos recursos financeiros com que sobrevivem, uma vez que o ingresso em tais espaços se faz mediante pagamentos periódicos. Outro fator impeditivo de um maior envolvimento em atividades que permitam a especialização refere-se à ocupação profissional de seus membros fora das organizações. A

forma mais frequente de envolvimento com novos espaços de contribuição à sua atuação se faz via internet, tanto por listas de discussão (a sociedade civil no CEIVAP mantém uma lista de discussão via WEB) e pela troca frequente de *e-mails* e informações entre seus pares.

Todas as ONG's têm um histórico de solicitação de apoio financeiro para a participação no CEIVAP e suas reuniões e eventos associados, inclusive com registro em atas. Mas as formas com que articulam processos de sensibilização e mobilização social ainda dependem de seus próprios recursos e estratégias. A ausência de páginas virtuais que marcam a disponibilização de informações da atuação de ONG's em geral e, mais especificamente, no caso das organizações locais é um exemplo da falta de recursos e empenho pessoal de seus membros no suporte de seu funcionamento. A ONG "O Nosso Vale A Nossa Vida!", por exemplo, articula fóruns locais de debate de acordo com demandas, e procura obter o apoio da opinião pública divulgando informações sobre sua atuação e sobre as preocupações da entidade com o meio ambiente no seu território de atuação, o que considera bastante eficiente na sensibilização das autoridades governamentais.

Para as ONG's mais especializadas, há uma grande apropriação das agendas e políticas internacionais na sua forma de influenciar as políticas públicas nacionais. Entretanto, nenhuma das ONG's recorreu a recursos jurídicos ou ao Ministério Público em seus históricos de atuação, havendo menção apenas por parte do Instituto Ipanema na intenção de utilizar tais recursos jurídicos.

#### 6.4.4 AVALIAÇÃO DO PROCESSO PARTICIPATIVO E A CONSTRUÇÃO DO SUJEITO

Observando-se o processo histórico de entrada na cena política desde a década de 70, o crescimento do número de ONG's, o seu atendimento à oferta de espaços de participação com a redemocratização pela qual lutaram nos anos 90 junto a descentralização das políticas públicas, pode ser destacada a transição de uma participação de reivindicação, 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 francês, 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 pré-estabelecidas 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 entes 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 ONG's representadas no CEIVAP pelo trecho da bacia no estado do Rio de Janeiro, foram identificadas ONG's especializadas e ONG's locais. As locais não se assemelhariam às consideradas ONG's NYMBI<sup>85</sup>, descritas na literatura. As ONG's especializadas têm um caráter bastante cooperativo junto ao governo, evitando posturas severas e buscando ampliar espaços de atuação onde adquirem um 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 ONG's 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 ONG's especializadas valeram-se de seus

---

<sup>85</sup> NIMBY significa « not in my backyard » (não no meu quintal), em referência às ONG's que surgem da mobilização local contra um empreendimento de impacto sobre as populações locais, podendo mesmo ser efêmeras e dissolverem-se após a resolução do problema ambiental.

quadros técnicos para fazer frente ao processo de negociação. As ONG's 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 ONG's e dividido com outras entidades que elas não consideram representantes legítimas da sociedade civil. Além disso, a esta reivindicação que foi levada 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 ONG's sentem-se como as representantes legítimas da sociedade civil frente às demais organizações incluídas no segmento. Uma das ONG's 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 CEIVAP, 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 ONG's 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 CEIVAP - 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 Paraíba do Sul.



De uma forma geral, boa parte das intervenções realizadas pelas ONG's 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 ONG's 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, o processo de aprovação de projetos de educação ambiental com recursos da cobrança pela Câmara Técnica de Educação Ambiental do CEIVAP aponta que boa parte das ONG's membros do CEIVAP foram beneficiadas diretamente, o que compromete, reconhecidamente por elas, a lisura do processo, de tal forma que foram debatidas alterações no formato de seleção e aprovação. Mas tal fato representa uma atitude corporativista do sub-segmento que chama pra si a competência de realizar as ações no seu campo de maior domínio.

Com a consolidação e respectiva especialização das organizações ambientalistas, suas intervenções começam a ficar mais propositivas, discutindo projetos e inserindo-se no processo de implementação da cobrança. O fato de uma das ONG's locais ter chegado à vice-presidência do comitê significa que o pequeno espaço que ocupam na sua composição não impede que sua influência seja exercida, ainda que de forma bastante modesta.

O conhecimento técnico-jurídico do Instituto Ipanema, devido à experiência de alguns de seus integrantes no campo da administração pública e do direito, agrega conhecimentos sobre procedimentos, a construção e aplicação de normas legais. No debate sobre a Medida Provisória nº 165/2004, que dispõe “sobre o contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas e as entidades delegatárias das funções de Agência de Água”, e sobre a legislação referente à cobrança no estado do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 4247/2003), houve grande contestação por parte dos membros do CEIVAP devido ao caráter centralizador e pouco participativo com que foram formuladas as questões (1ª Reunião Extraordinária do CEIVAP em 2004). Além do envolvimento do Instituto Ipanema neste processo, sua atuação estendeu-se a um Grupo de Trabalho específico para discutir a MP nº 165/2004.

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 CEIVAP, a sua atuação em diferentes espaços públicos nacionais e internacionais 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 ONG's com seus pares e mesmo a grande diversidade 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 ONG's 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. A Câmara Técnica de Educação Ambiental, por exemplo, foi aprovada por unanimidade e é reconhecidamente uma reivindicação frequente da sociedade civil. Mas sua atuação ainda apresenta-se bastante frágil, especialmente diante dos temas mais técnicos e daqueles que envolvem interesses dos grupos mais fortes.

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 ONG's que apontassem os conflitos com os quais estivessem envolvidas em sua atuação 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 ONG's entrevistadas conseguiu apontar qualquer conflito de uso da água em que estivessem envolvidas ou tivessem discordância na atuação do CEIVAP, 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, com exceção da falta de clareza na atribuição de competências entre as Câmaras Técnicas, a AGEVAP, e o próprio comitê, mais recentemente.

No período de 1988 a 2000, Lima (2000) identificou uma série de conflitos relacionados aos recursos hídricos da bacia do Rio Paraíba do Sul. Dentre os selecionados para aprofundamento, a autora concluiu que uma minoria foi levada ao CEIVAP e que, considerando a imaturidade do sistema de gestão das águas recém implantado, o baixo

envolvimento do comitê nesses conflitos refletiu uma baixa capacidade institucional para ampliar o debate sobre a gestão da bacia. Um dos casos emblemáticos foi o movimento organizado de ONG's ambientalistas contra uma Usina Hidrelétrica que afetaria uma região de valor ambiental e turístico em 1999 – a Cachoeira da Fumaça no município de Resende, Estado do Rio de Janeiro. Segundo a autora, embora com grande mobilização social em torno da questão, o comitê teve pouco envolvimento por meio de suas Câmaras Técnicas, pois o empreendimento, apesar de dispor de concessão defasada em relação ao novo conceito de gestão implementado com a Lei 9.433/97, não teria grandes consequências sobre os recursos hídricos da bacia.

Esta situação se repetiria com a usina de Itaocara, de responsabilidade da Light, e a ser construída entre os municípios de Itaocara e Aperibé para a geração de 195 MW. O comitê recebeu por meio de seu segmento sociedade civil uma solicitação de exame sobre a questão reivindicada pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 2002, tendo sido examinada em 2005 com a apresentação de um parecer favorável ao empreendimento, embora com a discordância de membros do segmento sociedade civil a respeito dos impactos sociais e da qualidade da água. Novamente o problema que se coloca é que o papel do comitê é restrito pela legislação apenas no que tange ao gerenciamento dos recursos hídricos, cabendo ao órgão ambiental competente se posicionar sobre as outras diferentes dimensões do empreendimento.

Isso representa uma fragmentação no entendimento que as ONG's têm do objeto de sua atuação, uma vez que ao se engajarem em espaços decisórios de gestão das águas, devem se ater apenas às questões pertinentes ao gerenciamento dos recursos hídricos, mesmo que intervenções no domínio hídrico tragam impactos ao meio ambiente e à sociedade. Esses impactos fogem da competência das ONG's e devem ser tratados em outros espaços e junto a outros órgãos competentes, mesmo que haja grande correlação entre as temáticas.

Feichas (2002) coloca que a discussão em torno do Complexo Hidroelétrico da Light em Pirai e da transposição de águas do Rio Paraíba do Sul para a bacia do Rio Guandu, volta à tona em 2001 com a diminuição dos níveis dos reservatórios e a conseqüente diminuição da água disponibilizada à jusante dos aproveitamentos. No estudo dos fatores que dificultam a atuação do comitê, a autora realizou entrevistas com membros do comitê no período 2000 a 2001. Os resultados das entrevistas apontam para as negociações em torno da cobrança como o maior fator de conflito percebido pelos representantes do comitê e o maior desafio a ser

enfrentado para a gestão das águas na bacia. A universalização da cobrança e a isenção para alguns usuários (segundo resolução do CNRH); a falta de dados de captação e poluição sobre determinados usos; o impedimento ao retorno dos recursos arrecadados com a cobrança para a bacia, ao invés do recolhimento pela União; e a negociação em torno da metodologia adotada que ora não atendia um segmento usuário, ora outro; foram os principais problemas enfrentados no processo de implementação da cobrança (FEICHAS, 2002).

Carneiro (2004) apresenta um conflito histórico de usos da água na região próxima à foz do Rio Paraíba do Sul, que mereceria maior atuação do CEIVAP. Com a drenagem da Baixada Campista por uma rede de canais pelo extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS para o desenvolvimento econômico da região, estabeleceu-se uma série de disputas entre grupos de pescadores e usuários irrigantes pela gestão dos canais. Embora a questão de obras junto aos canais já tenha sido objeto de investimento do CEIVAP, o conflito não consta em nenhuma das reuniões do CEIVAP, nem no posicionamento das organizações não governamentais. Isto demonstra uma desarticulação entre o segmento na bacia, uma vez que segundo Carneiro (2004), as ONG's ambientalistas da região estiveram envolvidas durante o processo, embora não como os atores sociais principais em disputa pelo uso da água.

Por fim, a 5ª Reunião Extraordinária de 2004 apresenta uma solicitação da sociedade civil do trecho paulista para a atenção do CEIVAP ao processo de licenciamento ambiental de uma rede de transmissão de energia elétrica da Companhia Paulista de Transmissão de Energia (CPTE), que o considerava irregular. Nenhum tratamento à questão foi registrado pelo comitê.

A fraca absorção das demandas do segmento sociedade civil nos espaços públicos de gestão das águas está associada ao baixo envolvimento das ONG's ambientalistas com os conflitos socioambientais na bacia. Entretanto, a ausência de percepção de conflitos pelas ONG's 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 ONG's 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 ONG's 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 ONG's, de uma forma geral, reconhecem que sua entrada no CEIVAP 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. Nesse sentido, algumas ONG's 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 ONG's, 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 ONG's, criando novos arranjos, como o Fórum Permanente das Organizações Civis na Bacia do Rio Paraíba do Sul – PARAISUL, ou novas relações no seio dos coletivos de ONG's, como a criação do GT Água no FBOMS.

Além disso, 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 ONG's 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 CEIVAP.

Na relação das ONG's pesquisadas com os espaços e processo de participação na gestão das águas, torna-se interessante observar que quanto maior e mais diversificado o envolvimento com espaços públicos ofertados pelo Estado, maior o distanciamento da visão

tradicional das ONG's 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 ONG's. Embora não se afirme que o processo de gestão participativa seja cooptador de determinados atores sociais com menor poder dentro do espaço público, há que se considerar que o sistema ainda precisa superar a condição desigual de oportunidades para os diferentes segmentos para que a gestão com seus conflitos socioambientais seja realmente o pano de fundo de constituição da identidade das ONG's com a afirmação das agendas que defendem historicamente desde a década de 70.

No capítulo seguinte, essas características são retomadas, assim como os resultados dos estudos de caso em Portugal e na França, permitindo uma análise mais aprofundada, tanto em relação à transformação das ONG's envolvidas com espaços e processos decisórios de gestão das águas, como em relação aos eixos comuns observados nas três experiências.

## CAPITULO VII – ANÁLISE E SÍNTESE DAS EXPERIÊNCIAS E SUAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

A análise da participação social na gestão das águas nos estudos de caso do Brasil, Portugal e França 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*. O nível de subsidiariedade, o formato e o grau de envolvimento destes *stakeholders* é variado nos três contextos nacionais.

Nos estudos de caso dos três países, os atores sociais – especificamente as ONG's - 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.

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.

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.

De fato, esse tem se tornado um grande desafio para a gestão. Em princípio, a gestão integrada<sup>86</sup> dos recursos hídricos pressupõe uma relação inter, trans e multidisciplinar entre as

---

<sup>86</sup> A Cap-Net - *International Network for Capacity Building in Integrated Water Resources Management*, organismo ligado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMD), define a gestão integrada dos recursos hídricos como a gestão em que todos os usos de água são considerados interdependentes, sob o enfoque de sustentabilidade, cujos princípios pressupõem: (1) a proteção e uso sustentável da água doce como base da

diferentes áreas da ciência. Esta integração de conhecimentos de diferentes campos é ainda um desafio para os segmentos envolvidos com a gestão, desde os órgãos técnicos governamentais até as entidades da sociedade civil.

A Figura 32 apresenta a relação de interdependência entre os valores e interesses com as diferentes áreas do conhecimento especializado que fazem parte do processo decisório. 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. Em se tratando de ONG's ambientalistas, sua visão do campo dos recursos hídricos revela-se diferente da visão dos agentes técnicos governamentais e mesmos 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.

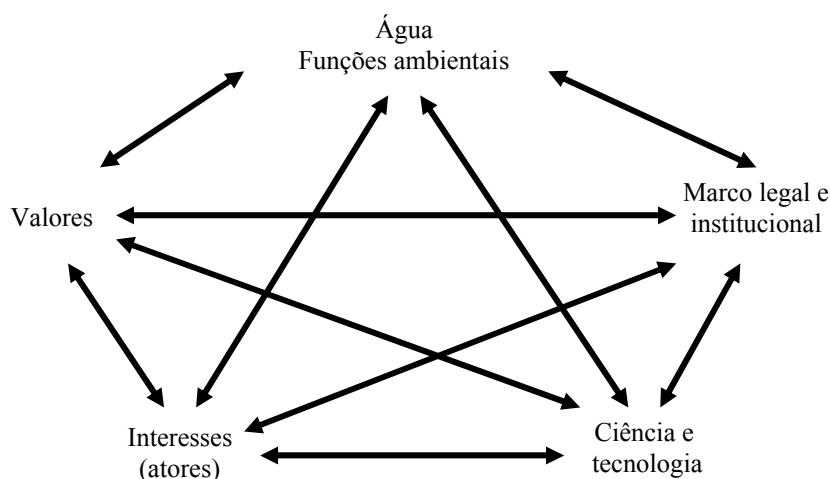


Figura 32. Interdependência entre os elementos compreendidos no processo decisório. Fonte: Klink, Moriana e García (2004).

Retomando os estudos de caso nos três países, essas relações de interdependência são mais esclarecidas, aproveitando-se a abordagem metodológica da análise de conflitos socioambientais. No caso específico das ONG's é possível compreender como os valores e

---

vida, do desenvolvimento e do meio ambiente; (2) a tomada de decisões participada entre os governos, os diferentes utilizadores e a sociedade em geral; (3) a valorização do papel da mulher como gestora e guardiã da água; e (4) o reconhecimento da água como um bem econômico.



interesses desses atores sociais orientam suas formas de mobilização de recursos, suas estratégias de atuação, e de apreensão de conhecimentos para influenciar o processo decisório.

## 7. 1 O CASO DA PARTICIPAÇÃO NA FRANÇA

O estudo de caso sobre o sistema francês propiciou um maior conhecimento da experiência que inspirou a organização da gestão de águas no Brasil, principalmente o seu caráter participativo<sup>87</sup>, e o histórico de adoção do princípio de subsidiariedade entre as diferentes instâncias político-administrativas, marcadas as diferenças entre a República Democrática semi-presidencialista na França e República Federativa no Brasil.

De fato, o sistema francês de gestão das águas criou estruturas de envolvimento social que permeiam as esferas locais ao mesmo tempo em que abrangem o território da bacia vertente: os comitês de bacia são sua expressão máxima. São apoiados pelas Comissões Geográficas, de caráter consultivo, e subsidiam a atuação das Comissões Locais de Água, deliberativas e responsáveis pela elaboração do Esquema de Planejamento e Gestão da Água (SAGE), e dos Comitês de Rios, responsáveis pelos respectivos contratos. As Agências de Bacia, que respondem as orientações do Ministério da Ecologia e Desenvolvimento Sustentável, mas acatam as decisões do comitê, são responsáveis pela articulação de todos estes espaços, por meio do financiamento das ações, para o que contam com grande disponibilidade de verbas.

A participação da sociedade no sistema francês 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 francês, foi planejado 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.

---

<sup>87</sup> Souza Junior (2004) defende que o modelo brasileiro é um misto do sistema inglês e francês, mas a participação da sociedade advém sobretudo da experiência francesa.

Uma breve avaliação da origem das ONG's ambientalistas que participam de estruturas decisórias do sistema francês na bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, 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 francesa não se apresente com a mesma complexidade encontrada no caso do Brasil, existem diferenciações que permitem categorizar as ONG's envolvidas com o meio ambiente em quatro grupos: generalistas, guardiãs, especialistas e NIMBY (LASCUMES,1994). Estas diferenciações são dadas pela origem de criação, pelas formas e abrangência de atuação em determinados territórios, e por sua composição.

No caso das ONG's 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. A questão do pouco espaço dado a sua interlocução no processo decisório faz com que utilizem os espaços de participação para trazerem inúmeras reivindicações que às vezes estão fora da alçada do sistema de gestão de águas, tornando-se reivindicativas em um espaço de esperada colaboração por parte dos órgãos técnicos. Entretanto, em geral, a sociedade francesa aceita bem a intervenção destas organizações, chegando a confiar mais nelas do que em qualquer entidade governamental quando o assunto é a degradação do meio ambiente, da qualidade da água e a defesa dos ecossistemas aquáticos.

Ao utilizarem os espaços de participação para manifestar reivindicações sobre variados problemas ambientais, são consideradas, pelos gestores das Agências, pouco eficientes nos processos de co-construção de políticas públicas para a gestão das águas. De fato, a falta de conhecimento técnico e de recursos humanos, materiais e financeiros adequados é um impedimento à sua efetiva participação, condicionada também por um número extremamente reduzido de vagas no comitê frente aos inúmeros representantes de outros segmentos. Por isso desenvolvem estratégias como a 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; e, ainda, a manutenção de relações diretas com o Ministério da Ecologia e Desenvolvimento Sustentável, de quem

obtem apoio para supervisionar as infrações às leis ambientais e abusos cometidos pelas administrações locais.

A participação formal das ONG's no sistema de gestão das águas é subsidiada pelo Estado, tanto no que se refere aos custos como ao trabalho desempenhado pelos representantes. Em geral, para o desenvolvimento de suas agendas, elas obtêm grande parte dos recursos financeiros e às vezes humanos<sup>88</sup> do governo, e ainda conseguem financiamentos para a co-execução das políticas públicas junto a Agência de Água, mas isso não significa que suas necessidades são supridas. Além disso, a dificuldade em conseguir voluntários exige uma grande dedicação pessoal dos dirigentes e dos membros mais atuantes, que nem sempre possuem a qualificação necessária aos processos de negociação.

No entanto, mesmo com infra-estrutura, recursos humanos e financeiros a serviço da gestão das águas, o estudo de caso revelou graves problemas de qualidade de 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<sup>89</sup>.

## 7.2 O CASO DA PARTICIPAÇÃO EM PORTUGAL

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 sócio-profissionais como pertencentes ao campo da sociedade civil. Entretanto, dadas as 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

---

<sup>88</sup> As ONG's entrevistadas relataram que programas de combate ao desemprego alocavam técnicos remunerados em seus quadros.

<sup>89</sup> Entrevistas com técnicos da Agência de Água da Bacia do Rio Ródano, Mediterrânea e Ilha de Córsega (2005); reunião pública organizada por uma associação de usuários em março de 2005, cuja apresentação de um dos representantes da Comissão Geográfica afirmava que mais de 900.000 pessoas beberam água contaminada na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea com níveis de pesticidas acima do permitido pela legislação comunitária só no ano de 2004.

nenhuma outra estrutura consultiva ou deliberativa abaixo deles. No entanto, alguns instrumentos do ordenamento do território que se referem a corpos d'água, como os planos de albufeira (reservatórios artificiais), permitem instâncias consultivas temporárias para sua elaboração e consulta pública.

Em Portugal, as ONGA's são reconhecidas e regulamentadas por legislação específica desde 1987. Há uma distinção entre as ONGA's com maiores recursos, desconcentradas e com maior capacidade de oferecer respostas às demandas dos espaços de participação criados como oferta estatal, tidas como ONGA's nacionais, e aquelas que têm atuação mais local. Embora nenhuma delas tenha sido criada no âmbito da gestão das águas, as ONGA's nacionais não apresentam dificuldades no trato das questões técnicas de recursos hídricos, possuindo quadros especializados e estreita relação com o meio acadêmico, gerando inclusive estudos alternativos para subsidiar suas posições e a defesa de seus interesses nos processos consultivos.

A relação de disputa pela revisão do modelo adotado pelo Estado na implementação do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva representou a consolidação de um marco na atuação das ONGA's pesquisadas. Destaca-se que o processo consultivo a respeito do impacto do empreendimento sobre os recursos hídricos da bacia do Rio Guadiana não ocorreu propriamente no Conselho da Bacia - que promovia apenas um formato passivo de participação voltado apenas para a aprovação do Plano de Bacia - mas na Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infra-estrutura do Alqueva (CAAIA). Este deslocamento se deve não só ao fato da CAAIA possibilitar uma maior inserção das agendas defendidas pelas ONGA's, como maior disponibilidade de recursos (informações, recursos financeiros, programas e ações mais pertinentes a sua atuação) e maior influência sobre as decisões tomadas.

Os espaços de participação como oferta estatal exigiram uma atuação especializada e estruturada das ONGA's, o que de certa forma provoca um processo seletivo entre aquelas que têm maiores habilidades e as que possuem uma atuação menos definida. Mas o Conselho de Bacia como instrumento de participação da sociedade na gestão da água apresentou uma margem de negociação muito pequena em relação à Barragem do Alqueva e seus impactos na bacia hidrográfica do Rio Guadiana, bem como frente às agendas e capacidades técnicas das ONGA's.

Os espaços participativos, além de serem consultivos, resguardando o poder de decisão para a administração central, apresentam poucos assentos para as organizações de defesa do ambiente. Assim, as ONGA's pesquisadas são obrigadas a desenvolverem estratégias externas aos espaços participativos. Somente as ONGA's com maiores recursos e capacidade de resposta participam destes espaços, configurando-se como uma constante fonte de questionamentos ao poder central. Além disso, impõem-se limitações ao processo consultivo tais como a disponibilização seletiva de informações ou mesmo a ausência de dados importantes que não são colocados à mesa de negociação, como demonstra o caso do Alqueva.

### 7.3 O CASO DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

No caso brasileiro, o sistema bem mais recente demonstra que apesar de grandes diferenças, vem mostrando um caminho autônomo em relação à experiência francesa, principalmente devido a questões de dominialidade dos recursos hídricos. Os espaços de participação da sociedade não chegaram até as esferas locais onde os problemas ambientais são construídos socialmente, mas os comitês federais de bacia tiveram que dividir, ou melhor, articular o poder decisório com sub-comitês federais e com os comitês estaduais, como visto no caso da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, criando uma densa rede de entes na bacia sujeita à impasses e 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. Diversas diferenças entre os dois sistemas se acentuam dentro de uma análise histórica mais profunda da evolução não só do campo de recursos hídricos como do próprio processo político-administrativo dos dois países, onde Tarqui & Silva (2004) defendem um distanciamento entre a configuração histórica e político-administrativa da França e a do Brasil.

No campo da gestão das águas no sistema francês, o Estado mantém-se presente, mas segundo Dubosc (2001), desempenha um papel distante, enquanto no Brasil o sistema ainda é implementado com o papel ativo do governo federal.

Esse papel ativo é fundamental enquanto as recém criadas Agências de Bacia, como a AGEVAP, têm uma capacidade institucional e financeira irrisória, se comparadas com o quadro de recursos humanos e a infra-estrutura que uma Agência de Águas<sup>90</sup> já atingiu na França, graças a efetivação dos instrumentos de cobrança da água.

Os conflitos apontados pelas ONG's ambientalistas pesquisadas residem mais nas condições desiguais de influência do processo decisório e na ocupação indevida dos assentos destinados à sociedade civil por entidades mistas que compreendem representantes de outros segmentos já considerados. As ONG's são muitas vezes porta-vozes de conflitos existentes na bacia, embora não dêem 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 frequente é a reivindicação da redefinição das vagas para a sociedade civil, excluindo-se os consórcios e associações de usuários. Como relembra Nogueira (2004), o pensamento de Antônio Gramsci permeou a consolidação do conceito de sociedade civil no Brasil em uma época que se contrapunham sociedade civil e o Estado ditatorial na luta pela abertura democrática. Um desvirtuamento das idéias do pensador italiano conduziu ao entendimento positivo de tudo que vinha da sociedade civil, e o contrário para o seu algoz, o Estado, numa visão maniqueísta que se difundiu no país, como afirma Coutinho (2004).

A reivindicação de exclusão de atores<sup>91</sup> 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.

---

<sup>90</sup> A Agência de Água da Bacia do Rio Ródano e Mar Mediterrâneo e Ilha de Córsega está dividida em uma sede e 4 escritórios regionais, congregando 377 funcionários, para uma área de 130.000 km<sup>2</sup>. Em 2004 a Agência RMC manejava 2 bilhões de euros para seus programas de gestão.

<sup>91</sup> Os consórcios e associações de usuários, que representariam interesses de mercado, já estariam representados no segmento destinado a esta categoria, apesar de abrangerem uma composição variada que vai desde prefeituras municipais, usuários e até organizações da sociedade civil.

A bacia do Rio Paraíba do Sul reúne 60 membros no CEIVAP, cujos segmentos sociedade civil e usuários somam apenas 8 categorias diferentes. Observando-se o caso francês, a bacia do Rio Ródano e Mediterrânea reúne 122 representantes em que só os usuários contam 27 categorias diferentes. 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 francês, maior equilíbrio no confronto de interesses entre os diferentes segmentos, inclusive do poder público.

No caso do CEIVAP, 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 ONG's 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 prevêem a participação das entidades questionadas pelas ONG's ambientalistas no segmento sociedade civil, o que gera um conflito de difícil solução, a não ser por nova regulamentação da lei.

As dificuldades para avançar sobre as questões de grande envergadura técnica foram sentidas por todas as ONG's pesquisadas de uma forma geral, facilitando o predomínio no debate de outros segmentos que possuem ou contratam quadros altamente especializados nos temas relativos aos recursos hídricos. Isso levanta duas questões importantes que estão relacionadas entre si: a primeira refere-se ao fato de que os espaços decisórios exigem uma especialização dos atores sociais sob risco de não alcançarem condições de intervenção adequadas em determinados assuntos; a segunda relaciona-se a um processo seletivo perverso entre as ONG's, uma vez que são desconsideradas nos debates aquelas que não têm a devida qualificação para lidar no mesmo nível técnico com os demais atores sociais. Este processo leva a um desvirtuamento da participação democrática: os atores participam formalmente, mas não efetivamente.

O fato é que o processo decisório não pode ser definido em meio a dúvidas ou meio entendimento de conceitos pelos atores sociais, pois isto leva a deslegitimação da decisão e a conflitos potenciais, gerando desconfiança e prejudicando a negociação de soluções colaborativas. Na medida em que enfrentam os desdobramentos das decisões que foram tomadas em meio a uma compreensão limitada, a decisão tende a ser rediscutida, gerando

custos e dispêndio de tempo. Se não se abrem precedentes para esta revisão, o processo decisório tende a tomar um rumo de disputa em meio à desconfiança, já que não admite erros.

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. As metodologias e técnicas de participação social alcançaram um acúmulo considerável de experiências que permitiriam o aprimoramento dos espaços decisórios, mas estas questões são normalmente ignoradas pelos órgãos públicos responsáveis pelas dinâmicas de envolvimento social preconizadas em suas políticas públicas.

Pode-se dizer que não existe um referencial metodológico para a participação nos espaços públicos de gestão das águas no Brasil. Além disso, a participação se resume pela oferta de assentos nos fóruns colegiados e pela regulamentação de regras para a intervenção de seus membros, consultas públicas sobre documentos pré-orientados e programas pontuais de capacitação que são voltados para aperfeiçoamento da gestão, sendo as falhas ainda existentes no processo de participação ignoradas.

No caso da França, como visto no capítulo 3, a Agência de Bacia, orientada por seu comitê, desenvolveu metodologias adequadas para estimular e aprimorar a participação em Comissões Geográficas, e segue uma 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 dos 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.

#### 7.4 A PARTICIPAÇÃO DAS ONG'S NA GESTÃO DAS ÁGUAS

Os resultados dos estudos de caso apontam para alguns eixos comuns no tratamento de uma categoria específica da sociedade civil organizada – as ONG's ambientalistas. Em geral, boa parte das ONG's pesquisadas, 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.

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. 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.

A busca de parceiros internacionais e novos espaços de negociação, como no caso das queixas junto à Comissão Européia, permitem às ONG's exercer pressão para a adequação das intervenções nacionais à legislação ambiental.

Uma outra característica comum aos três países, é que as ONG's 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 ONG's 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 ONG's pressionam as organizações para a criação de coletivos organizados. Nesses novos arranjos, as ONG's pesquisadas debatem e fortalecem suas posições e estratégias, mesmo que não tenham caráter permanentemente ativo, como são os casos do PARAISUL, na Bacia do Rio Paraíba do Sul no Brasil, e do Movimento pela Cota 139, no âmbito da bacia do Rio Guadiana em Portugal.

No caso específico do Brasil e de Portugal, também são verificadas algumas semelhanças na atuação das ONG's. Nos dois países, que passaram por regimes autoritários recentes, as ONG's 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 ONG's portuguesas pesquisadas surgem em sua maioria nos anos 1980, enquanto no Brasil as ONG's 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 ONG's dos três países tem sido consolidada mais pela criação e fortalecimento de coletivos de ONG's, 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 idéia de bases sociais pouco necessária 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 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 ONG's e suas agendas de conservação da natureza. No caso das ONG's 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.

Se até recentemente as ONG's eram muitas vezes sinônimo de ativismo, manifestações e protestos, hoje aquelas que se envolvem com os espaços públicos

institucionalizados de gestão, com suas regras e limitações, apresentam uma atuação política bastante moderada. A participação nesses espaços faz parte dos currículos das ONG's e lhes garante credibilidade. Neste sentido, é interessante que elas se adaptem às regras do jogo.

No Brasil, esta transição fica mais evidente quando observada a atuação histórica das ONG's 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 sub-nacionais, 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.

Mesmo assumindo formas colaborativas com as políticas governamentais, as ONG's podem usar outras estratégias no sentido de pressionar a decisão, principalmente a mobilização social via declarações na imprensa falada, escrita e televisiva, assim como mobilizando seus pares para uma atuação conjunta.

As ONG's utilizam a mídia como forma de comunicação tanto entre seus pares, por meio de redes, como com a própria sociedade. Em Portugal, 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.

No caso do Brasil, a mídia televisiva não é uma ferramenta de fácil acesso às ONG's, e dada às dimensões continentais do país, a difusão de informações sobre a atuação específica de uma ONG tem um caráter pouco mobilizador no conjunto das regiões em todo o território nacional. Assim, as ONG's brasileiras se organizam em fóruns com reuniões presenciais e em coletivos ligados pela internet, e se apóiam mutuamente quando as questões tornam-se críticas.

As ONG's possuem habilidades diferentes em influenciar o processo decisório, muito embora desenvolvam estratégias em grupo ou por meio de coletivos de ONG's. 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 ONG's 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 ONG's, mas sua eficiência aumenta quanto maiores forem suas habilidades.

Uma diferença que se torna crítica entre as ONG's dos dois países é o fato das organizações portuguesas 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. No caso do Brasil, não há por parte das ONG's estudadas nenhuma iniciativa nesse sentido, mesmo daquelas organizações com maior capacidade técnica, uma vez que assumem postura colaborativa com as políticas governamentais.

Os espaços de participação na gestão das águas nos dois países também não disponibilizam recursos para os representantes das ONG's, que redirecionam recursos pessoais ou de projetos para os gastos com a participação. No caso brasileiro, os primeiros anos do Comitê foram totalmente desprovidos de auxílio financeiro e, mais recentemente, a disponibilização de recursos para a sociedade civil tem sido uma conquista apenas no que se refere ao sistema federal, no CNRH.

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 ONG's e aproveita-se de seus serviços de sensibilização e de mobilização social, e suas redes de articulação.

Para as ONG's, os outros segmentos presentes nos espaços de participação representam em bloco dois interesses principais que, na maioria das vezes, tornam-se estreitos principalmente na falta de um controle social adequado: o controle governamental do processo e os interesses de mercado. Não se releva como prática comum das ONG's, 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.

Cabe aqui resgatar alguns desafios propostos por Sorj (2005) sobre a efetiva participação das ONG's nas decisões públicas. O autor chama a atenção sobre o processo de profissionalização das ONG's, que contribui para sua atuação como um setor privado e para a formação de grupos dominantes dentro do próprio sub-segmento. Sorj (2005) marca ainda a diferenciação entre as ONG's que se ocupam da "advocacy" e aquelas que se dedicam a projetos de cunho social, indicando que sua avaliação e controle social são tarefas difíceis e complexas, na medida em que apresentam também interesses corporativos. A influência das agendas do "Norte" sobre as ONG's do sul também é outro problema de bastante influência na atuação destas organizações<sup>92</sup>; bem como as deficiências na sua legitimidade pela ausência de bases sociais e representatividade dos variados setores e seus interesses que deveriam estar na mesa de negociação das decisões públicas. Para tanto, o autor recomenda que haja maior integração dessas organizações com o sistema político, guardadas suas respectivas autonomias.

Mesmo que Furriela (2002) entenda que os representantes ambientalistas no Brasil se destacam nos debates em espaços de participação institucionalizados no campo ambiental, o mesmo não pode ser dito de forma generalizada sobre tais atores nos espaços de gestão dos recursos hídricos. Há constantes referências à falta de habilidade da sociedade civil organizada de influenciar efetivamente a tomada de decisão no campo de recursos hídricos, o que foi confirmado nesta pesquisa.

As ONG's sofrem, freqüentemente, diversas ordens de problemas: de representatividade e de legitimidade; de alianças políticas e administrativas que depõem contra sua idoneidade; de transferência de atribuições técnicas e administrativas das políticas descentralizadas, para as quais o Estado dedica pouco ou nenhum apoio; de disputa com grupos de poder que têm não só maior influência, como maior espaço nos processos de tomada de decisão das políticas públicas. No entanto, e apesar desses problemas, sem sombra de dúvidas, a contribuição das ONG's para a democratização dos espaços de gestão não pode ser negada.

---

<sup>92</sup> Sorj (2005) considera que os organismos de financiamento multilaterais impõem uma agenda de desenvolvimento que incluem o controle social exercido pelas entidades da sociedade civil na execução de políticas públicas orientadas por agências de cooperação como o Banco Mundial, a Comunidade Européia, quando o verdadeiro papel da sociedade civil é verificar antes de tudo se estas agendas são adequadas para o desenvolvimento nos contextos nacionais, regionais e locais onde são aplicados, perdendo seu papel crítico.

De fato sabemos que elas são frequentemente apontadas, de um lado, por problemas de representatividade, legitimidade, aliança políticas e administrativas que depõem contra sua idoneidade; e de outro são vítimas da transferência de atribuições técnicas e administrativas das políticas descentralizadas, para as quais o Estado dedica pouco ou nenhum apoio; ou à freqüente disputa com grupos de poder que têm não só maior influência, como maior espaço nos processos de tomada de decisão das políticas públicas.

Com uma visão geral da relação das ONG's com os espaços públicos de gestão das águas, procura-se, a seguir, analisar com base nos pressupostos teóricos da participação social, o processo de envolvimento da sociedade civil nos espaços decisórios ofertados pelo Estado.

## 7.5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO DAS ÁGUAS

Com o quadro referencial permitido com o estudo do sistema francês de gestão da água, cujo modelo de participação da sociedade nas decisões tornou-se referência, com as devidas limitações, são analisados os processos de participação permitidos com a criação dos Comitês de Bacia no Brasil e dos Conselhos de Bacia em Portugal, a partir dos estudos de caso.

A ausência de intervenções metodológicas para estimular o processo de participação, à exemplo da Agência de Água RMC, e as falhas no processo de participação em relação às ONG's ambientalistas evidenciam uma falta de planejamento dos órgãos governamentais no âmbito da participação, e de pessoal preparado para desenvolver o processo. Essas falhas referem-se à falta de financiamento adequado, ao predomínio de informações e conhecimento técnicos que limitam o entendimento e a participação social, além do excesso de demandas em um curto espaço de tempo, em desacordo com a capacidade de resposta de determinados atores sociais.

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 no processo decisório determinados valores e interesses necessários ao equilíbrio das decisões.

Ainda, o CEIVAP 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.

Para a experiência portuguesa, em particular, os Conselhos são instituídos, a priori, como espaços consultivos. Isso garante ao órgão gestor da água um controle sobre todas as decisões, mantendo-as no rumo de seus interesses. A participação aqui não garante um poder decisório, levando os atores sociais a estratégias diferenciadas de pressionar a decisão a seu favor.

Tanto para o Brasil, como em Portugal, foram constatados problemas quanto ao acesso e disponibilidade de informações necessárias ao processo decisório. No CEIVAP houve predomínio de apenas uma fonte de informação na impossibilidade da AGEVAP realizar ou contratar estudos, e a literatura aponta que algumas fontes de informação técnica estão defasadas. Souza Junior (2004) chama a atenção de que existem fontes de informação que estão bastante desatualizadas, como as bases cartográficas que ainda subsidiam a gestão da bacia do Rio Paraíba do Sul.

No Conselho de Bacia do Guadiana e na CAAIA, as ONG's enfrentaram dificuldades no acesso à informação para a tomada de decisão em torno de questões polêmicas.

Os espaços de participação, tanto no Brasil como em Portugal, poderiam envolver uma maior diversidade de categorias na gestão da água, enriquecendo o debate e fortalecendo o equilíbrio das decisões. A legislação que regulamenta estes espaços também exclui de antemão a participação de grupos importantes ao processo decisório por não estarem constituídos legalmente, como o caso de movimentos sociais nos Comitês de Bacia brasileiros. A literatura aponta que há um receio infundado de perda do controle do processo de participação caso ele seja ampliado.

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 Portugal, 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 (Figura 33).

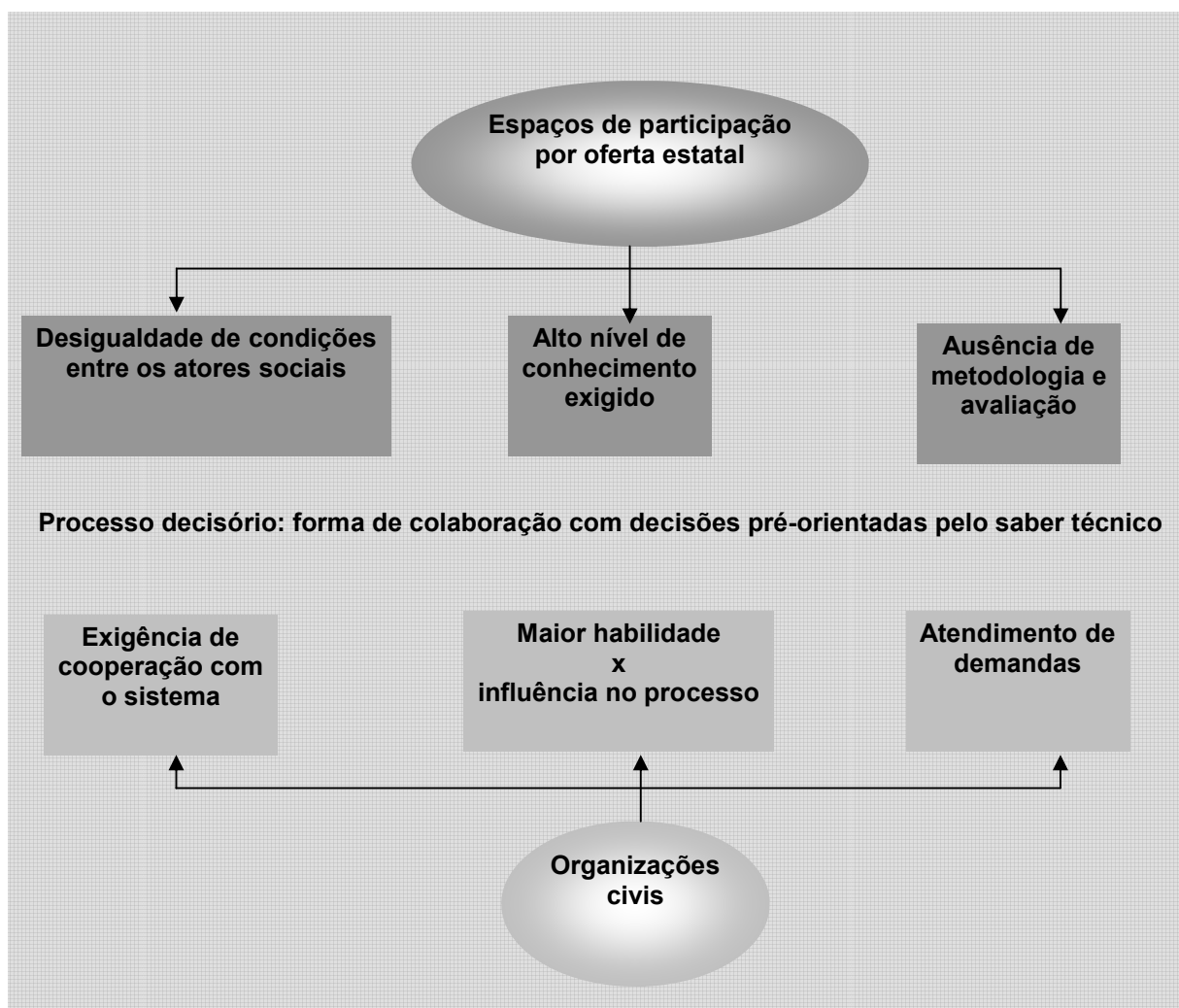


Figura 33. Condições da participação por oferta estatal e a relação com as organizações civis de recursos hídricos. Fonte: Pesquisa do autor.



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 ONG's portuguesas 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.

De fato, a participação cidadã se revela como uma moduladora funcional do processo de gestão dos recursos hídricos. Muito embora seja questionada por suas fragilidades técnicas e de organização, e mesmo apresentando certo enquadramento nos interesses dos gestores do processo, ela ainda se faz necessária pelo (i) condicionamento ético do processo; e (ii) a conexão entre as políticas públicas e seus resultados efetivos no âmbito local, como na sensibilização da sociedade para o seu engajamento na solução de problemas complexos que não podem ser decididos nem por poucos tomadores de decisão, nem com base somente no conhecimento técnico.

Tomando como referência o enquadramento tipológico da participação, os espaços de gestão das águas podem ser classificados entre a participação provocada e concedida, segundo Bordenave (1983); ou entre a participação interativa e funcional, de acordo com Pretty e Smiht (2003), uma vez que ocorre como oferta estatal, estimulada e pré-orientada pelos entes de governo, e busca conceder influência aos atores sociais no processo decisório.

Quando o desenho do espaço de participação é adequadamente deliberativo, ele pode esbarrar na cultura política, nos procedimentos burocráticos e no controle técnico do processo. Assim, a participação situa-se ainda entre os modelos técnico-burocrático e de influência política, de acordo com Innes e Booher (2000). O predomínio do controle técnico no sistema brasileiro é apontado por diferentes autores, e não se encontra situação diferente no CEIVAP, dificultando a construção de soluções colaborativas entre os diferentes atores na bacia.

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.

De fato, os espaços de participação são constituídos em meio às condições desiguais dos diferentes atores sociais, apontados por legislações específicas, excluindo-se grupos desfavorecidos, como os movimentos sociais ou subestimando sua representação, como os agricultores de cunho familiar que são compreendidos dentro de ampla categoria.

Concordando com o autor, o espaço público tem sido ampliado pelo uso de diferentes mídias, sobretudo a virtual, como forma de mobilização de recursos e atores no processo de organização coletiva, em função também da pouca influência que exercem nos espaços institucionais de participação. O Estado, responsável pela gestão desses espaços, não estaria cumprindo o dever de mediar adequadamente as relações entre os diferentes atores sociais, estimulando uma participação com a formação de um significado reduzido do cidadão, na concepção de Touraine (1996).

Para o autor, o sujeito não está restrito apenas aos direitos e deveres, mas antes à consciência de liberdade e responsabilidade. Na resistência aos grupos e interesses dominantes, as ONG's ambientalistas desenvolveram estratégias mas foram prejudicadas pelas demandas dos espaços de participação, pouco condizentes com sua identidade e histórico de atuação. A cooperação com os sistemas instituídos está associada não só aos interesses dos atores sociais no campo dos recursos hídricos, mas também à formas de aquisição e manutenção de poder e reconhecimento perante a sociedade. Esse novo *status* que

os atores sociais adquirem ao serem reconhecidos como representantes de categorias em espaços de decisão governamentais perante a sociedade tem alto custo social, além das disputas travadas entre atores que têm grande capacidade de influência e os que não as detêm.

Assim, no processo de conflito inerente aos espaços de participação, a defesa de novos modelos culturais pelos atores sociais – no caso as ONG's ambientalistas, perde-se de certa forma perante a cooptação de suas agendas pela dinâmica de demandas dos espaços criados por oferta estatal, e geridos segundo a lógica governamental vigente. Nesse processo, o discurso moral é frequentemente confundido com o discurso de reivindicação, sem que sejam considerados os contextos sócio-históricos de crescimento e transformação das ONG's, fazendo valer uma análise fundamentada apenas em seus interesses flexíveis perante a dinâmica das relações de poder nos espaços de participação.

Torna-se essencial, portanto, que o processo de participação seja avaliado e redirecionado segundo a perspectiva do conflito, do consenso e do compromisso, conforme tópico a seguir.

### **7.5.1 A perspectiva do conflito na construção do processo participativo**

Com a retomada do o eixo de análise teórico a partir de Alain Touraine (Figura 34), a participação instituída no intuito de alimentar o processo de democratização das decisões, mas sem os pressupostos básicos da democracia, torna-se apenas funcional contribuindo para um processo limitado de constituição do sujeito, uma vez que, embora permitindo e até estimulando sua condição de cidadão, desconsidera os preceitos da liberdade positiva caros ao autor. As condições desiguais entre os atores sociais estabelece um embate constante, antes ligado a própria constituição do espaço de participação do que aos temas tratados referentes à gestão das águas.

O espaço de participação da sociedade em políticas públicas estatais, portanto, é um espaço de conflito, mas também de negociação e cooperação. Este conflito, variando de constrangimento a oportunidade, de acordo com a interpretação dos atores sociais, tem sido útil para o aprimoramento da atuação das ONG's na consecução de seus objetivos nos espaços públicos institucionalizados, transformando sua identidade e as formas com que se organizam e mobilizam determinados recursos. Mas os valores que orientam a ação destas ONG's

transformaram-se pouco, muito mais em função da transnacionalização de agendas ambientais e sociais do que pela interação com atores sociais e seus interesses variados, condicionados pelas regras e limitações dos espaços públicos de gestão das águas.

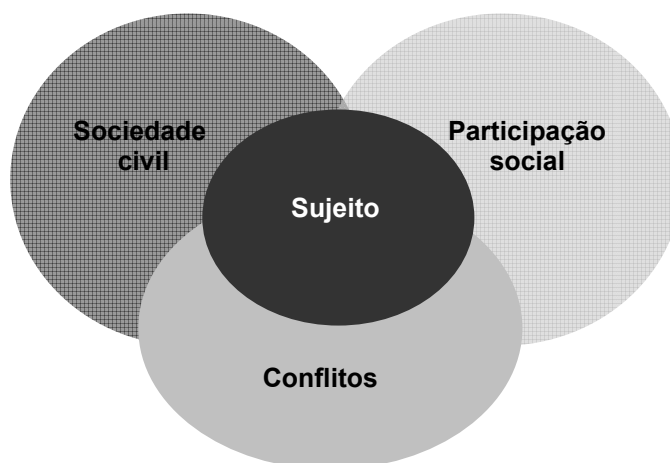


Figura 34. Referencial teórico de análise baseado na concepção de Alain Touraine (1996).

Torna-se evidente que frente a tantos atores e interesses diferentes, entendimentos diferentes dos mesmos conceitos e valores pré-existentes que marcam o posicionamento dos membros do comitê, não se pode conceber o espaço de participação cidadã como um espaço de consenso e harmonia, quer seja pela ocorrência de conflitos socioambientais que são levados e debatidos nas reuniões plenárias, quer seja pela desigualdade de condições existente entre os atores no processo de tomada de decisão.

A questão que se coloca frente aos conflitos potenciais que surgem da interação dos atores sociais com os instrumentos de participação por oferta estatal requer uma intervenção adequada. Para tal, relembre-se o modelo criado por Filho (2002) e seus resultados, citados no capítulo 1, subitem 2. 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 sentem-se capazes de exercerem suas habilidades de negociação durante o diálogo devidamente estimulado e orientado<sup>93</sup>. Aproveitando-se o

<sup>93</sup> 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).

modelo do autor, propõe-se as devidas modificações para o seu aproveitamento no caso da gestão das águas, conforme a Figura 35.

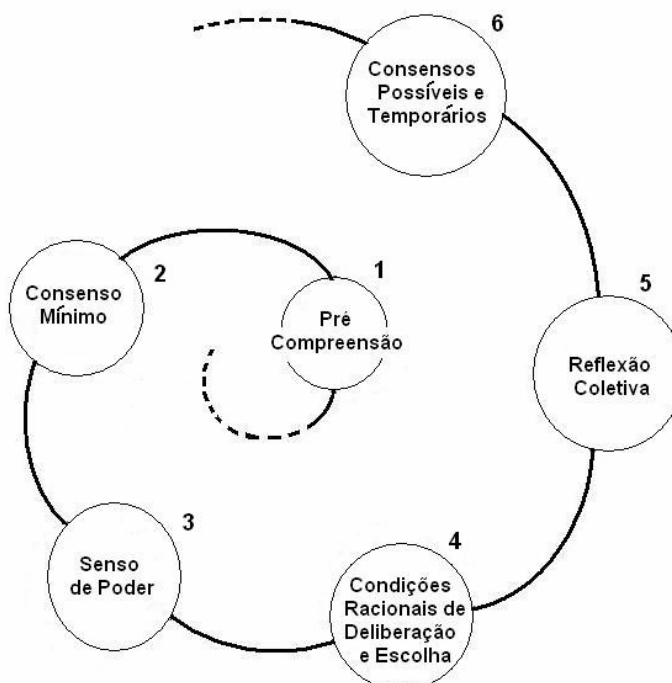


Figura 35. Proposta de formatação de um processo de tomada de decisão no âmbito dos comitês de bacia hidrográfica. Fonte: modificado de Filho (2002).

O formato em espiral do processo, ao contrário do circular prescrito por Filho (2002), deve-se ao fato de que as reuniões nos comitês de bacia, além de serem periódicas, o que é diferente de processos de planejamento que seguem períodos predeterminados, apresentam inúmeros temas a serem tratados, obrigando o processo a se repetir continuamente, e ao mesmo tempo ampliar-se a cada reunião do comitê.

Pignatti (2005) defende que os acordos nos espaços de participação são temporários e de difícil consenso; Sampaio (2004) defende que tais conflitos não são de fácil solução; e Jacobi (2005) afirma que os conflitos ajudam ao bom funcionamento dos comitês. Assim, fica evidente que a análise dos espaços de participação na gestão de águas deve ser orientada pelo reconhecimento e devido tratamento dos conflitos. A simples constituição dos Comitês de Bacia não é suficiente para dirimir conflitos de forma orientada.

Assim, acrescenta-se ao final da espiral uma outra reflexão a partir de Touraine (1996) e Duarte *et al* (2005), substituindo os resultados como fins em si mesmos, pela idéia de *consensos possíveis e temporários*: uma forma de tratar a efemeridade das soluções colaborativas em situações de conflito, que longe de representarem acordos mal formados, resultam da previsibilidade de novas situações de conflitos latentes que conduzem a revisão ou a evolução para novas soluções colaborativas de problemas considerados complexos.

Esta reflexão é útil 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.

Com essa relativa avaliação do sistema, também espera-se situar a participação social em um processo de construção lento e gradual, em que os atores sociais estão em um processo de aprendizagem e superação das antigas práticas clientelistas e centralizadoras das decisões. A utilização de métodos adequados de desenvolvimento da participação pode tornar as decisões verdadeiramente descentralizadas e o poder decisório partilhado por todos os atores. Isso não exclui as atuais diferenças nas condições de negociação, afinal os atores são livres para empreender os jogos políticos que julgarem 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 tem papel fundamental no processo decisório ao aportar dimensões importantes que são desconsideradas pelas agendas políticas. Especificamente para as ONG's ambientalistas, a natureza é tida como uma usuária da água, dada a sua frequente atuação na defesa da manutenção dos processos ecológicos essenciais; e em nome das gerações presentes e futuras, elas se auto-constituem como representantes dos interesses da natureza. A despeito de suas habilidades técnicas, procuram compreender os marcos legais 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.

Mas do que serem consideradas como braços executivos do Estado, o que gera tanta polêmica, as ONG's precisam ser valorizadas como *stakeholders* pertinentes aos processos de gestão, como o são os grupos dominantes de recursos políticos e econômicos. Entretanto, suas agendas amplas não podem suprimir o direito de participação de minorias excluídas legalmente do sistema, como por exemplo o Movimento dos Atingidos por Barragens, ou o Movimento dos Sem Terra, que tem agendas específicas de reivindicação sobre a gestão da água. Isso corrói o processo democrático na medida que, como afirma Souza Junior (2005), 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. A legitimação do sistema de gestão das águas passa pela ampliação do processo decisório ao maior número de grupos e atores sociais envolvidos, se assim o desejemos democrático.

Uma reivindicação que não esgota a necessidade de readequações dos instrumentos de participação da sociedade na gestão das águas, mas que contribui para a maior igualdade de condições entre os representantes nos comitês de bacia é a construção de capacidades para a GIRH. Contudo, é preciso discutir a capacitação como uma componente do processo educativo. A capacitação no âmbito das ONG's é concebida de forma paralela à educação ambiental. Já os teóricos da educação ambiental rejeitam sua concepção por questões terminológicas, já que seu conceito pressupõe uma desqualificação do sujeito.

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 infra-estruturas hídricas de controle de riscos e promotoras do crescimento econômico que refletiram opções de desenvolvimento nacionais tanto no Brasil como em Portugal no século XX. A primazia do conhecimento técnico-científico neste campo torna de

pouca valia um processo baseado apenas nos pressupostos da educação ambiental. No entanto, não se pode perder de vista o caráter emancipador, libertador e gerador de autonomia do processo educativo.

Maturana e Rezepca (2000, p.11) definem a capacitação como uma componente do processo educativo, no qual o sujeito passa por um processo de “aquisição de habilidades e capacidades no mundo no qual se vive, como recursos operacionais que a pessoa tem para realizar o que quiser viver”. Esta definição distancia-se dos processos usuais de capacitação, em que são ministradas aulas por especialistas por um período pré-determinado de tempo, e que muitas vezes não permite a apropriação dos conhecimentos oferecidos (e não construídos) na prática cotidiana dos sujeitos do processo de capacitação. Isto fica evidente quando observamos a mudança de paradigmas que a capacitação, antes compreendida como treinamento, sofreu no campo da aprendizagem em organizações, que ainda pouco se reflete nas experiências promovidas por órgãos públicos.

Os processos de capacitação têm se restringido apenas a difundir conhecimentos técnicos e sobre os marcos conceituais e legais, esquecendo-se dos fundamentos do processo educativo, que permite a transformação do indivíduo como sujeito de sua própria história. A capacitação empreendida nesse sentido, desvinculada da prática e de uma série de pressupostos básicos não pode levar a transformação dos atores sociais nem do próprio sistema de gestão das águas. Não se trata de mudança de comportamentos e atitudes simplesmente, mas de maior compreensão e consciência do direito de exercer habilidades, se for o caso, até de questionar os modelos pelos quais os atores são cooptados sem muitas vezes refletirem sobre seus fundamentos e sua evolução.

Torna-se necessário dotar os atores sociais de habilidades que os permitam estar 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 tem 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.

## CONCLUSÕES

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 francesa 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 ONG's 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 ONG's ambientalistas com os espaços de gestão das águas.

A experiência francesa 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. Além disso, demonstra, no caso estudado, uma preocupação com a efetividade da participação ao revisar o processo e agregar ao mesmo um desenho metodológico da participação.

As categorias de representantes no sistema francês de gestão das águas são mais diferenciadas, dando chance de negociação entre diferentes segmentos com seus interesses setoriais bem divididos e manifestados. A infra-estrutura e o suporte para a participação são garantidos por meio dos recursos financeiros consideráveis, provenientes do processo de cobrança e destinados a esse fim pelo sistema francês, instituído desde 1964. A legislação do setor é revista sempre que são considerados desajustes no campo da gestão, contando com duas legislações subseqüentes que buscaram reduzir os problemas enfrentados, demonstrando um coerente processo de avaliação. Não só representantes formais são incluídos nesse processo, como toda sociedade francesa é consultada por meio de diferentes formatos de instrumentos, subsidiando a gestão nacional da água.

No entanto, todos esses fatores não são suficientes para promover uma participação social que seja considerada satisfatória pelas as ONG's ambientalistas. Elas possuem uma agenda diferenciada e ampla, e precisam fragmentar sua atuação para inserir alguns "recortes" de problemas ambientais que possam ser tratados no âmbito da gestão das águas, cujos espaços e demandas são diversificados.

A disputa dos valores e interesses dessas organizações confronta-se com os interesses econômicos aliados ao desejo de desenvolvimento das administrações locais, que nem sempre respeitam a agenda ambiental. As condições são extremamente desiguais entre os diferentes atores quando se trata da atuação dessas ONG's, quer seja no espaço que ocupam no Comitê de Bacia, frente aos demais segmentos que mantêm interesses comuns, quer seja no que se refere aos recursos que dispõem para enfrentar adequadamente o processo de negociação.

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.

No caso do Conselho de Bacia do Guadiana, o espaço de participação se destinou principalmente a construir o Plano de Bacia, previsto em lei. Logo após a sua conclusão, o Conselho deixou de realizar reuniões ou de manter qualquer outra atribuição. O Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, a barragem com o maior lago artificial da Europa e envolto por uma série de questionamentos (que vão desde os impactos socioambientais e áreas de interesse ecológico relevante, até o superdimensionamento da obra), figurou apenas como fato informativo nas reuniões do Conselho. De fato, o Conselho teve uma existência paralela ao mesmo período de discussão e avaliação de impacto do Alqueva, mas sem qualquer influência sobre este.

O debate e conquistas da sociedade em relação ao controle e mitigação dos impactos do Alqueva ocorreram, também, na Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Infraestrutura do Alqueva (CAAIA), outro espaço de caráter consultivo. Vigiada pela Comissão Européia, financiadora da obra, a CAAIA apresentou uma maior margem de negociação sobre os impactos, bem como maiores condições de trabalho para os representantes da sociedade civil.

O conflito socioambiental em torno do Alqueva gerou uma disputa pela revisão do modelo de desenvolvimento econômico no país e, muito embora a luta pelo empreendimento tenha sido vencida pelo governo, o processo permitiu a transformação e o amadurecimento da sociedade civil organizada. A administração pública incorporou transformações nos espaços participativos estudados - como a CAAIA, mas o Conselho de Bacia permaneceu inativo desde a aprovação do Plano de Bacia, não permitindo visualizar qualquer transformação em sua estrutura, o que deve ser objeto do novo arranjo instituído em 2005, com a transposição da Diretiva Quadro da Água para o direito português.

As ONG's ambientalistas portuguesas apresentam grande capacidade de *expertise*, mas mantém uma agenda ampla voltada para projetos de intervenções variadas no campo ambiental. Com o enfrentamento do conflito do Alqueva, 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.

A participação no espaço de gestão da água teve pouca ou nenhuma influência na decisão sobre o Alqueva. A pressão da Comissão Européia sobre o governo português, por outro lado, permitiu maior participação e ampliação das condições e recursos ao processo participativo na CAAIA.

Mas a exigência de que as informações relativas ao processo fossem mantidas reservadas aos representantes, isolando a sociedade em geral e a mídia do debate, além da agenda secundária de debate, da qual as ONG's não tiveram influência nos espaços de participação direta, tornaram o processo bem mais complexo. Sua influência no processo decisório, neste caso, deu-se apenas pelo fato de exercerem pressão por meio de denúncias na mídia escrita e televisiva, de estudos alternativos e de queixas junto à Comissão Européia. Os espaços de participação não foram, portanto, efetivos.

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 CEIVAP, 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 CEIVAP. O envolvimento das organizações não governamentais deu-se paulatinamente, acompanhada posteriormente pela conquista de apoio financeiro à participação dos representantes do segmento sociedade civil e pela 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 ONG's 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 ONG's 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, maior eficiência é observada apenas nas ONG's 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 ONG's 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 deve-se mais ao processo de implementação do sistema e às condições desiguais de participação dos segmentos, do que a algum problema socioambiental na bacia.

A especialização necessária para efetivar a participação em um ambiente altamente técnico pode comprometer o papel crítico e questionador das ONG's: as agendas ambientais de cunho transformador da sociedade passam a se encaixar nas demandas apresentadas por meio dos debates institucionalizados pelos comitês. Tais exigências tendem a isolar a influência das organizações ou a restringir a sua atuação a temas pouco relevantes na concepção dos demais membros. É preciso ter alto poder de negociação, e este depende das habilidades técnicas de cada ator social, para influenciar efetivamente o processo de tomada de decisão.

A pesquisa mostrou que não há um desenho metodológico da participação visando um público diversificado e heterogêneo dentro de seus próprios segmentos. Ao mesmo tempo, a composição do comitê subestima a participação de todos os segmentos importantes para a tomada de decisão.

A participação, nesse caso, não pode ser considerada ainda efetiva, uma vez que as condições de negociação são desiguais em função das diferenças nas habilidades desenvolvidas e dos recursos financeiros e humanos disponíveis para as organizações locais. O pouco espaço ocupado pelas ONG's em geral no estudo de caso, e a falta de coesão do

segmento, diversificado em instituições de interesses que não podem ser considerados difusos, enfraquece a sua influência sobre o processo decisório.

Os desafios para a negociação de decisões comuns no âmbito da bacia crescem na medida em que são criados novos entes de bacia nos domínios estaduais e de sub-bacias federais, atingindo um grau de considerável complexidade no processo decisório. As ONG's locais estão envolvidas em poucos espaços de participação, buscando firmar-se no processo, enquanto que as ONG's especializadas conseguem expandir seu raio de atuação e poder, participando de comitês estaduais e de outros espaços diferenciados, mesmo que não como representantes.

Quando observadas as experiências nos três países, destaca-se que as ONG's ambientalistas, de acordo com a sua formação e trajetórias de atuação, dedicaram-se originalmente a intervenções variadas no campo ambiental. A oferta de participação nos espaços de gestão das águas, que reconhecem as ONG's como representantes formais da sociedade civil, criou novas oportunidades de engajamento, mas que não significou, necessariamente, uma efetividade na influência sobre o processo decisório. No entanto, a participação nesses espaços conduziu as ONG's 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 ONG's 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 Portugal, mas também quando os espaços são formalmente deliberativos, como no caso do Brasil.

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 França, embora as ONG's 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 ONG's é necessária e agrega dimensões pouco tratadas pelos setores mais tradicionais de gestão. Além disso, devido as suas agendas de origem, aproximam a gestão ambiental da gestão de recursos hídricos, mesmo que por desculpas legais essa integração seja excluída do processo decisório. Entretanto, não se pode totalizar a representação da sociedade civil apenas pela participação de ONG's, que pouco representam os interesses de grupos minoritários ou de organização informal, mas que precisam ser trazidos ao processo decisório, da mesma forma como é preciso ampliar a representatividade das diferentes categorias nos demais segmentos.

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 ONG's ambientalistas.

Os conflitos que ocorrem em decorrência da participação de atores com diferentes valores e interesses são inerentes ao processo. Eles são importantes para evidenciar desajustes no processo de participação, como também para proporcionar a construção de soluções colaborativas obtendo a co-responsabilidade de todos os segmentos envolvidos, levando a um maior equilíbrio entre o processo decisório e a implementação da gestão. Se o processo de gestão é conduzido apenas com o objetivo primordial de obtenção de consenso, suprimindo ou desconsiderando a importância do tratamento adequado dos conflitos, algumas limitantes no processo de participação devem ser observadas.

Os espaços de participação podem estar, por um lado, coibindo a expressão de interesses conflitantes que marcam o uso da água na bacia, esvaziando o processo decisório, seja em termos de informações, seja em termos da falta de reconhecimento pelos órgãos públicos de planejamento e gestão das entidades que sejam menos cooperativas ou críticas ao



processo. Por outro lado, as entidades da sociedade civil, no desejo de conquistar espaço, poder e reconhecimento, tendem a se acomodar às decisões para obterem benefícios de sua parceria com os demais segmentos nos espaços públicos. E ainda, por não possuírem condições de questionar tecnicamente as decisões com as quais não concordam, até por falta de recursos para estudos alternativos, não desejam interferir no andamento e na dinâmica dos espaços de gestão.

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 monocausal 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 ONG's ambientalistas? A pesquisa demonstrou que as ONG's 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 ONG's 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.

Os espaços de participação da sociedade nas políticas públicas de gestão das águas falham por envolver parcialmente os interessados no processo decisório e por permitir relações de poder e de dominação de determinados grupos sobre os outros, quer seja pelo

maior espaço ocupado, quer seja pelas condições desiguais de participação e de efetividade de ações que possam influenciar a tomada de decisão. Estas limitações são combatidas pelas ONG's estudadas por meio de estratégias diferenciadas, mas muito comuns entre os três países, o que, de certa forma, contribui para uma maior legitimação e representatividade do segmento na defesa dos direitos difusos, inclusive os da natureza e das gerações futuras.

Por fim, mesmo que as ONG's estudadas apresentem uma série de limitações pelas quais alguns setores procuram deslegitimar seu envolvimento no processo decisório, é imprescindível sua presença como atores sociais que ajudam a modular a gestão de forma mais compatível com as demandas da sociedade. O conceito e o direito legal de participação não permitem que essa seja tratada simplesmente como um instrumento de funcionalização de processos e, nesse sentido, as ONG's têm um papel histórico de engajamento crítico e de transformação social que pode se perder perante a cooptação pelas agendas governamentais de gestão das águas.

O conflito, oriundo de causas variadas – de relações institucionais à disputas pelo controle de recursos naturais, tornou-se importante no processo de formação dos atores sociais. Mas a forma como é tratado pelos espaços públicos institucionalizados direciona as transformações na identidade e nas formas de atuação dos atores sociais. No caso da gestão das águas, ocorre uma obrigatória especialização das ONG's ambientalistas que exclui a maioria de seus pares menos engajados no sistema.

Assim, pode-se concluir que a participação nos espaços decisórios de gestão das águas, como oferta estatal, apesar de ter possibilitado um considerável avanço da inserção das ONG's ambientalistas nos três países estudados, ainda não permite a afirmação do sujeito em um contexto de participação democrática.

Por fim, à luz dos casos analisados e no intuito de subsidiar a implementação de políticas públicas mais participativas 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 VII, 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.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente e Sociedade**, V. VIII, n. 2, jul./dez. 2005.
- ABONG. **O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas**. Editora Peirópolis, 2004.
- ABREU, C. S. **Informação, participação e cobrança pelo uso da água: um relato do processo no Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul**. 2006. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- ACADÉMIE DE L'EAU. **Sensibilisation, information et éducation des publics aux problèmes de l'eau**. Guide des methodes. Disponível em: ([http://www.academie-eau.org/IMG/pdf/Guide\\_methodes\\_06\\_03.pdf](http://www.academie-eau.org/IMG/pdf/Guide_methodes_06_03.pdf)). Acesso em: 2003.
- \_\_\_\_\_. **Etude comparative de la gestion par bassin**. Rapport. 2001. 135 p.
- ADVISOR. Alqueva multipurpose project. Report. Portugal, 2002. s/p.
- AGENCE DE L'EAU RHONE-MEDITERRANEE ET CORSE. **Bassin Rhône-Méditerranée**. 2005. Disponível em: "<http://www.eaurmc.fr>". Acesso em: 13 de março de 2005.
- \_\_\_\_\_. Disponíveis em (<http://www.eaurmc.fr>). Acesso em: março de 2005.
- AERMC. **Les Ateliers Geographiques Durance et Littoral Provence Côte d'Azur**. Rapport. Marseille, 2002. s/p.
- ALONSO, A. & COSTA, V **Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico**. *BIB - Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, ANPOCS, N° 53, pp.35-78, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento. Clacso: Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: "<http://168.96.200.17/ar/libros/ecologia/alonso.pdf>". Acesso em: 27 de maio de 2005.
- ALVARENGA, L. S. **Atividades de abastecimento no Vale do Paraíba Paulista – Taubaté (1798-1817)**. 2005. Disponível em (<http://www.valedoparaiba.com/terrage/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.
- ALVAREZ, J. L. P. **El embalse de Alqueva y las nuevas sinergias territoriales**. Tese de Doutorado. Universidad de Extremadura, 2002. 826 p.
- ARAÚJO, M. **Para quê Alqueva?** Disponível em: (<http://www.naturlink.pt/canais/Artigo.asp?iArtigo=5742&iLingua=1>). Acesso em: abril de 2006. s/d.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14, n° 40, 1999.
- ASSUNÇÃO, F. Neta A - **A Cobrança pelo Uso da Água no Contexto da Política Nacional de Recursos Hídricos**. Julho/2000. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. 185p.
- BAGANHA, M. I.; MARQUES, J. C.; GÓIS, P. **O sector da construção civil e obras públicas em Portugal: 1990 – 2000**. 2001 Disponível em: (<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/173/173.pdf>). Acesso em: abril de 2006.

- BARBAN, V. “**Entre o legal e o real: a necessidade de informação para a participação cidadã**”. In: **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade**. Dowbor, L. & Tagnin, R. A. (org.). São Paulo: SENAC São Paulo, 2005. p. 173-82.
- BARBANTI JR., O. **Conflitos socioambientais: teorias e praticas**. Departamento de Economia. Universidade Federal do Paraná. Mimeo.
- BARRAQUÉ, B. **As políticas da água na Europa**. Instituto Piaget: Lisboa, 1995. 374 p.
- BARRAQUÉ, B. et al. **Public Participation in the Dordogne River Basin: case study**. Report. HarmoniCOP Project.COP, 2004. 38 p.
- BARREIRA, A. La participación publica en la Directiva Marco del Agua: implicaciones para la Península Ibérica. 2002. In: III CONGRESSO IBÉRICO SOBRE GESTIÓN E PLANIFICACIÓN DE ÁGUAS. Disponível em ([http://www.us.es/ciberico/archivos\\_html/pagiprincipalportu.htm](http://www.us.es/ciberico/archivos_html/pagiprincipalportu.htm)). Acesso em: novembro de 2004.
- BARROS, A. M. S. **Do latifundismo à Reforma Agrária: o caso de uma freguesia do Baixo Alentejo**. Tese de Doutorado. Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1986. 905 p.
- BAPTISTA, I. & VASCONCELOS, L. T. Muddling through complex contexts: making sense out of a myth. **ANTROPOLógicas**, n° 9. UFP: Porto, 2005. p. 97-117.
- BAYET, C. **Riverains inondables et défenseurs de l’environnement: mobilisations et contestations associatives dans le domaine de la prevention des inondations**. Rapport. MEDD, 2005. 84 p.
- BÉCET, J. Les compétences du Département. In: BONNARD, M. (Coord.) **Les collectivités territoriales en France**. La documentation Française, Paris, 2005. p. 68-73.
- BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003. 259 p.
- BIRBAUM, P. Conflitos. In: BOUDON, R. (Direção) **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar., 1995. p. 247-82.
- BORDENAVE, J. D. **O que é participação**. Brasília, Ed. Brasiliense, 1983. 85 p. (Coleção primeiros passos, v. 95).
- BORGES, J. R. P. (1999) A percepção social como um instrumento para o gerenciamento hídrico: elementos para uma proposta metodológica. II ENCUENTRO DE LAS ÁGUAS, FORO INTERAMERICANO DE GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS, Montevideu, 1999. Disponível em: ([www.iica.org.uy/16-6-pan1-pon7.htm](http://www.iica.org.uy/16-6-pan1-pon7.htm)).
- BOURDIN, J. **Les finances des services publics de l’eau et de l’assainissement**. Paris: Economica, 1998. 162 p. (Collection Collectivites Territoriales).
- BOURLON, N. & BERTHON, D. Desenvolvimento sustentável e gerenciamento das bacias hidrográficas na América Latina. In: XII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS. **Anais I, V (4)**. ABRH: Vitória, 1997. p. 215 – 16.
- BRICQ, N. **Pour un développement durable: une fiscalité au service de l’environnement**. Commission de Finances : Rapport d’information n° 1000. Assemblée Nationale: Paris, 1998. 177 p.

- BRYSON, J. M., **What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques**. A paper presented at the London School of Economics and Political Science. 2003. 40 p.
- BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C. **Leadership for the Common Good**. Tackling problems in a shared-power world. San Francisco: Jossey-Bass. 1992
- BUSTOS, M. R. L. **A educação ambiental sob a ótica da gestão de recursos hídricos**. 2003. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo. 194 p.
- CALVARIO, R. A gestão de bacias hidrográficas: situação na Península Ibérica. 2004. In: **Fórum da Água: um contributo para uma política de defesa água publica e de qualidade**. Disponível em: (<http://www.bloco.org/pdf/AGUA.pdf>). Acesso em: abril de 2006.
- CAMARGO, A. A reforma máster: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. **Parcerias Estratégicas**, nº 6, 1999. p. 80-109.
- CAMARGOS, L. M.; CARDOSO, M. L. M. O papel do Estado e da sociedade civil no processo de criação dos comitês de bacias hidrográficas em Minas Gerais. In: MACHADO, C. J. S. (Org.). **Gestão de Águas Doces**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p. 291-324.
- CAMPOS, V. N. O. Comitê de bacia hidrográfica: um canal aberto à participação e à política? In: **Revista de Gestão de Água da América Latina**, Vol 2, nº 2, 2005. p. 49-60.
- CANDEIAS, A. J. C. **O “Êxodo Rural”**. Freguesia de Aldeia Nova de São Bento. Monografia. Universidade de Évora, 1986. 421 p.
- CARDOSO, M. L. M. **A democracia das águas na sua prática: o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais**. Tese de Doutorado. UFRJ/PPGAS/Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2003. 227 p.
- CARIUS, A. A crise global da água: do conflito à cooperação. In: MARQUES, S. (Coord.). **O desafio da água no século XXI**. Lisboa: IPRIS/Editorial Notícias, 2003. p. 33-60. p. 175-200.
- CARNEIRO, P. R. F. Água e conflito na Baixada dos Goytacazes. **Revista de Gestão da Água na América Latina**, Vol. 1, nº 2. 2004. p. 87-100.
- CARVALHO, M. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. 1998. Instituto Pólis. Disponível em: (<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>). Acesso em: 2004.
- CASER, U. Mediação ambiental – um conceito para tomadas de decisão e resolução de conflitos ambientais. In: 6ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE A QUALIDADE DO AMBIENTE. V 1, Universidade Nova de Lisboa: Lisboa, 1999. p. 341- 50
- CASINHA, R. R. P. **Família e empresa agrícola**. Importância da mão-de-obra familiar na estratégia técnico-econômica da empresa agrícola no Alentejo. Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1994. 154 p.
- CBRM. **Bassin du Rhône et des cours d’eau côtiers méditerranéens: caractérisation du district et registre des zones protégées**. 2005. 330 p.
- \_\_\_\_\_. **Bilan Consultation sur l’eau et les milieux aquatics**. 2006. 52 p.
- COELHO, I. G. M. **O impacto da Albufeira do Alqueva no agricultor familiar expropriado**. O caso da Freguesia de Amieira. Monografia. Universidade de Évora, 2005. 99 p.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l’environnement**. EUROBAROMETRE spécial 217. Paris: 2005. 53 p.

- COMITE DE BASSIN RHÔNE MÉDITERRANÉE ET CORSE. **Bilan 1993-1999** : six années d'action pour l'eau. Lyon, 1999. 26 p.
- COMITÉ DE BASSIN RHÔNE MEDITERRANÉE. **Bassin du Rhône et des tours d' eau côtiers méditerranéens**: caractérisation du district et registre des zones protégées. Lyon: Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse, 2005. 330 p.
- CORREIA, E. P. **Êxodo rural e desertificação humana**. A morte de uma freguesia do Alentejo Central: São Bento de Ana Loura. Lisboa: Edições Colibri/ Universidade Nova de Lisboa, 2005. 194 p.
- COSANDEY, C. *et al.* **Les eaux courantes**: géographie et environnement. Paris: Belin, 2003. 240 p.
- COULET, M. **Les associations et les comites de bassin**. Disponível em: (<http://www.oieau.fr/ciedd/contributions/atriob/contribution/rhone.htm>). Acesso em: 2005.
- CRAVEIRO, J. L. A ecologia social e a sociologia do ambiente: contributos para uma ciência com consciência. In: IV CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. **Anais Virtuais**. 2000.
- CHRISTOFIDIS, D. **Olhares sobre a política de recursos hídricos no Brasil**: o caso da Bacia do São Francisco. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2001. 406 p.
- CUNHA, F. M. **Desempenho institucional na gestão de recursos hídricos**: o caso dos subcomitês de bacia hidrográfica Cotia-Guarapiranga e Billings-Tamanduateí na região metropolitana de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. 146 p.
- CUTILEIRO, J. **Ricos e Pobres no Alentejo**. (Uma sociedade rural portuguesa). Lisboa: Livros Horizonte, 2004. 316 p.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In:DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.
- DAY, D. Citizen participation in the planning process: an essentially contested concept? **Journal of Planning Literature**, Vol. 11, N° 3, 1997. p. 421-34.
- DEMAZIÈRE, C. Les structures de coopération intercommunale. In: BONNARD, M. (Coord.). **Les collectivités territoriales en France**. La documentation Française, Paris, 2005. p. 86-90.
- DIAS, M. M. **As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural** Um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA). Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. 199 p.
- DOUROJEANI, A.; JOURALEV, A.; CHAVEZ, G. **Gestión del agua a nivel de cuencas**: teoría y práctica. Série Recursos Naturales e Infraestructura Vol (47). Santiago do Chile: Nações Unidas, 2002.
- DOWBOR, L. Economia da água. In: DOWBOR, L. & TAGNIN, R. A. (org.) **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: SENAC São Paulo, 2005. p. 27-36.
- DUARTE, L.M.G., VIANNA, J.N.S.; WEHRMANN, M.E.S. A Construção do Campo Interdisciplinar e a Responsabilidade Sócioambiental do Cientista. VII ENCONTRO DA

REDE LUSO-BRASILEIRA DE ESTUDOS AMBIENTAIS, Lisboa, 2003. FORUM SOCIAL MUNDIAL, Porto Alegre, 2005

DUARTE, M. **Novas e velhas formas de protesto: o potencial emancipatório da lei nas lutas dos movimentos sociais**. Oficina n° 210. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. 2004.

DUBOSC, A. **La participation du public dans les processus de décision lies à l'eau**. Agence de L'Eau Seine-Normandie, 2001. Disponível em: «[http://www.oieau.fr/ReFEA/participation\\_fr.pdf](http://www.oieau.fr/ReFEA/participation_fr.pdf)». Acesso em: 12 de maio de 2005.

EDIA. Informações disponíveis em [www.edia.pt](http://www.edia.pt), 2005.

ELISEU PINTO, J. M. **Alentejo: espaços demograficamente homogêneos. Que evolução nos próximos vinte anos?** Monografia. Universidade Évora, 1995. 175 p.

ESTANQUE, E. Ação colectiva, comunidade e movimentos sociais: para um estudo dos movimentos de protesto público. **Crítica de Ciências sociais**, n° 55, Coimbra, 2000.

EURONATURA **Projeto IBERÁQUA**. 2005. Disponível em: ([www.euronatura.pt](http://www.euronatura.pt)). Acesso em: abril de 2005.

FARIA, J. C. **Turismo e agricultura familiar no Vale do Paraíba Paulista**. 2005. Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terrage/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.

FEICHAS, S. A. Q. **Fatores que facilitam e que dificultam o funcionamento do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002. 162 p.

FERREIRA, V. C. P. **ONG's no Brasil: um estudo sobre suas características e os fatores que têm induzido seu crescimento**. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005. 271 p.

FIALHO PINTO, A.U. J. **Mudança em Alqueva**. Tese de Doutorado. Universidade de Évora, 1986. 354 p.

FILHO, S. S. **Além dos conflitos - a participação pública na construção do cenário futuro - estudo de caso : áreas da Serra do Japi - Jundiá/SP**. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 2003. 155 p.

FONSECA, H. A. T. D. **Economia e atitudes econômicas no Alentejo Oitocentista**. Tese de Doutorado. Universidade de Évora, 1992. 934 p.

FRAGOSO, R. M. S. **Avaliação dos impactos sócio-econômicos do Plano de Rega do Alqueva no Sector Agrícola do Alentejo: o caso do Bloco de Rega da Infra-Estrutura 12**. Tese de Doutorado. Universidade de Évora, 2001. 261 p.

FREITAS, A. J. Gestão de recursos hídricos. In: SILVA, D. D. & PRUSKI, F. (Editores). **Gestão de recursos hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais**. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre, RS: ABRH, 2000. p. 1-120.

FREITAS, H., CHAINHO, P. SILVA, J. M. Participação do público na gestão da água – o papel das organizações não-governamentais do ambiente. II CONGRESSO IBÉRICO SOBRE GESTÃO E PLANEAMENTO DA ÁGUA. **Anais virtuais**. 2000.



FREITAS, N. P.; MARANGON, S. O Comitê de Bacias Hidrográficas do Rio Sorocaba e Médio Tietê. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS. **Anais Virtuais**. Disponível em: (<http://www.abrh.org.br>), Gramado, 1998.

FUNDAÇÃO COPPETEC. **Plano de recursos hídricos para a fase inicial da cobrança na Bacia do Rio Paraíba do Sul**. Diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos. Vols. 1 - 8. 2002.

FURRIELA, R. B. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2002. 194 p.

GAMEIRO, F. L. **Ensino e educação no Alentejo Oitocentista**. Dissertação de Mestrado. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 1995. 311 p.

GARCIA, J. L. Orientação, cidadania e responsabilização. In: ALMEIDA, J.F. (Orgs.). **Os portugueses e o ambiente: I inquérito nacional às representações práticas dos portugueses sobre o ambiente**. Oeiras, 2000. p. 145-184.

GARJULLI, R. RODRIGUES, H. E.; OLIVEIRA, J. L. A gestão participativa dos recursos hídricos no semi-árido: a experiência do Ceará. In: MACHADO, J. S. (Org.). **Gestão de Águas Doces**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p. 267-290.

GAUDIN, JEAN-PIERRE. **L' Action publique: sociologie et politique**. Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004. 242 p.

GHIOTTI, S. Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. **Revue Développement Durable et Territoires**. Paris, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999. 206 p.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões de nossa época: v. 84). 120 p.

\_\_\_\_\_. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005. 120 p. (Coleção Questões da Nossa Época, Vol. 123).

\_\_\_\_\_. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2002. 383 p.

GRAMAGLIA, C. Mise à l'essai du concept de spère sur le terrain des conflits environnementaux. In: **ethnographiques.or**, n° 6. 2004.

GRUBEN, A. *et al.* **A Bacia do Rio Paraíba do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro – 2001**. Projeto Marca D'Água: Relatórios Preliminares. Brasília, 2002.

GRUBEN, A.; LOPES, P. D.; JOHNSSON, R. M. F. **A Bacia do Rio Paraíba do Sul: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais**. Projeto Marca d'Água. Relatórios preliminares. Brasília, 2001. 77 p.

GUTIÉRREZ, R. **Bacia do Rio Gravataí, Rio Grande do Sul**. Projeto Marca d'Água. Relatórios preliminares. Brasília, 2001. 36 p.

GWA **Perspectivas de gênero em políticas no setor de recursos hídricos**: relatório sobre o desenvolvimento de gênero e água. Rio de Janeiro: Instituto Ipanema, 2003. 108 p.

HAGEL, Z. **Commissions Géographiques, des ateliers vers la concertation**. Stage de fin d'études. Marseille, 2002. não paginado.

HASSE, J. **O encontro estado e sociedade na política gaúcha das águas**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. 315 p.

\_\_\_\_\_. Participação local na proposição de usos futuros da água: o caso do Comitesinos. In: IX COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL GESTÃO XXI, GESTÃO SOCIAL E GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO. Salvador, 2003.

HENRIQUES, A. G. et al. **Diretiva Quadro da Água**: um instrumento integrador da Política da água da União Europeia. 2004. Disponível em: (<http://www.inag.gov.pt>). Acesso em: outubro de 2004.

HENRIQUES, A. G. Impacte ambiental de aproveitamentos hidráulicos. In: PARTIDARIO, M. R. & JESUS, J. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos, procedimentos e aplicação. Caparica: CEPGA, 1994. 285-336 p.

HUBERT, G. e VANSSAY, B. **Le risque d'inondation et la cartographie réglementaire. Analyse de l'efficacité, des impacts et de l'appropriation locale de la politique de prévention**. Rapport. MEDD, 2005. 188 p.

IBERAQUA Matos, R., Sereno, A., Carvalheiro, G, Marques, M.J., Chainho, P., Barreira, A., Fabra, A. Ligüerre, J., Mirón, I. & Modolell, G. **A Directiva-Quadro da Água e a Convenção Luso-Espanhola: repercussões para as bacias ibéricas**. Euronatura/IIDMA (eds.), Vol. I, 2003. 46p.

IBERAQUA. **Aplicação da Directiva-Quadro da Água e da Convenção Luso-Espanhola de 1998 na Bacia Hidrográfica do Tejo**. 2005<sup>a</sup>. Relatório. Disponível em: ([www.euronatura.pt](http://www.euronatura.pt)). Acesso em: abril de 2005..

\_\_\_\_\_. **Workshop sobre a Bacia do Tejo**: conclusões. 2005b. Relatório. Disponível em: ([www.euronatura.pt](http://www.euronatura.pt)). Acesso em abril: de 2005.

IFEN/MEDD **La perception de l'eau: résultats du sondage national**. Raport. Paris, 2003. 19 p.

INNES, J. E. e BOOHER, D. E. **Public participation in planning: new strategies for the 21<sup>st</sup> century**. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE ASSOCIATION OF COLLEGIATE SCHOOLS OF PLANNING. Atlanta, 2000.

JACOBI, P. **Políticas sociais e a ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 156 p.

JACOBI, P. R. Comitês de bacia hidrográfica: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. In: DOWBOR, L. & TAGNIN, R. A. (org.). **Administrando a água como se fosse importante**: gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: SENAC São Paulo, 2005. p. 81-88.

JACQUIOT, P. La normalisation de l'écologisme: comparaison des associations vertes en France et en Allemagne. In: RENS, I. & JAKUBEC, J. (Ed.). **L'écologisme à l'aube du XXI siècle**: de la rupture à la banalisation? Paris: Georg Editeur, 2000. p. 149-84.

JOHNSON, R. M. F. & LOPES, P. D. **Projeto Marca D'água**: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: caderno 1: Retratos 3x4 das bacias pesquisadas. Brasília: FINATEC, 2003. 212 p.

JORGE, K. D. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos**: o caso do comitê da sub-bacia hidrográfica mineira do Rio Paracatu. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2003. 134 p.

KEANE, J. **A sociedade civil**: velhas imagens e novas visões. Lisboa: Temas e Debates, 1998. 227 p.

- KLINK, F. A., MORIANA, E. D. P. e GARCIA, J. S. El agua en Tenerife: Procesos sociales, valores e intereses. In: 4º CONGRESSO IBÉRICO DE GESTÃO E PLANEAMENTO DA ÁGUA. **Anais Virtuais**. Zaragoza, 2004.
- KUMLER, L. Old Institutions and New Approaches to Sustainability: Creative Cooperation in Managing Waters of the Paraíba do Sul Basin. **Master Science**. University of Michigan, 2005. 70 p.
- LANNA, A. E. L. *et al.* Os novos instrumentos de planejamento do sistema francês de gestão de recursos hídricos: II - reflexões e propostas para o Brasil. **Revista da Associação Brasileira de Recursos Hídricos**, Vol. 7, nº 3, 2002.
- LANNA, A. E. L. **Gestão das Águas**. 1999. 235 p. mimeo.
- LASCOUMES, P. **L'éco-pouvoir: environnements et politiques**. Paris : La Découverte, 1994. 318 p.
- LEIS, H. R. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Santa Catarina: Vozes/UFSC, 1999. 261 p.
- LES ECOLOGISTES DE L'EUZIERE. **Rivières méditerranéennes**. Prades-le-Lez, 2001. 31 p.
- LIMA, F. P.N. **Conflitos sociais em torno dos recursos hídricos no trecho fluminense do Médio Paraíba do Sul**. Dissertação de Mestrado. UFRJ, 2000. 153 p.
- LOPES, J. S. L. **A ambientalização dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004. 334 p.
- LOPES, M. A. e GASPAR, P. Quadro legislativo da participação e consulta dos cidadãos. In: WORKSHOP SOBRE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA. MOURA, F.; MARTINS, J. e CAEIRO, S. (Orgs.). **Anais Sobre Participação Pública**. Lisboa: APEA, 1997. p. 2-15.
- LPN. **O estado das águas doces em Portugal: diagnósticos e desafios**. 2005. Relatório. Disponível em (<http://www.lpn.pt/>). Acesso em: janeiro de 2005.
- McADAM, D.; TARROW, S. e TILLY, C. **Dynamics of contention**. Cambridge University Press, 2001. 387 p.
- MACHADO, C. J. S. **O olhar de um antropólogo sobre a gestão pública da água como um bem econômico no Brasil**. 2005. Disponível em: ([http://www.comciencia.br/reportagens/2005/02/12\\_impr.shtml](http://www.comciencia.br/reportagens/2005/02/12_impr.shtml)).
- \_\_\_\_\_. O mundo da administração pública das águas no estado do Rio de Janeiro segundo o olhar de um antropólogo. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, 2006. p. 171-190.
- \_\_\_\_\_. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, Vol. VI, nº. 2, 2003. p. 121-36.
- MACHADO, C. J. S., MIRANDA, N. e PINHEIRO, A. A. S. A nova aliança entre Estado e Sociedade civil na administração da coisa pública: descentralização e participação na Política Nacional de Recursos Hídricos. In: MACHADO, C. J. S. (Org.). **Gestão de Águas Doces**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p. 3-38.
- MALVEIRO, M. I. L. **Desertificação e dinâmica populacional no Concelho de Mértola – uma perspectiva ecológica**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Évora, 1990. 151 p.
- MARCEAU, A. Les contrôles. In: BONNARD, M. (Coord.). **Les collectivités territoriales en France**. La documentation Française, Paris, 2005. p. 38-44.

- MARCONDES, R. L. **A pequena e a média propriedade na grande lavoura cafeeira do Vale do Paraíba.** 2004. Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terragente/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.
- MARIANO, M. T. & SOUZA, M. P. A participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos do Estado de São Paulo. In: XII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS. **Anais I, V (4)**. Vitória: ABRH, 1997. p. 83 – 89.
- MARTIN-LARGADETTE, J. **L'eau potable et l'assainissement.** Paris: Johanet, 2001. 154 p.
- MATTOS, S. M. S. N. & DRUMMOND, J. A. O Terceiro Setor como executor de políticas públicas: Ong's ambientalistas na Baía De Guanabara (1990-2001). **Revista de Sociologia e Política**, nº. 24, 2005. p.177-192.
- MATURANA, H. e REZEPKA, S. N. **Formação humana e capacitação.** Petrópolis, RJ: Vozes. 2000. 86 p.
- MELA, A., BELLONI, M. C. e DAVICO, L. **A sociologia do ambiente.** Lisboa: Estampa, 2001.238 p.
- MELO, J. J. **As organizações não governamentais e a participação do público.** In: WORKSHOP SOBRE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA. MOURA, F.; MARTINS, J. e CAEIRO, S. (Orgs.). **Anais Sobre Participação Pública.** Lisboa: APEA, 1997. p. 50-54.
- \_\_\_\_\_. O porquê e para quê do projecto Alqueva. **Anais Jornadas “Uma Nueva Cultura del agua para el Guadiana”.** Badajoz, 2002.
- MERGULHÃO, L. F. S. **Desenvolvimento local em meio rural: um estudo no Alentejo. O caso do Concelho de Arrouches.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Évora, 1997. 244 p.
- METTOUX, A. Associations et changement social. Le cas d'«Eau et rivières de Bretagne», association de défense de l'environnement». **Revue Strates**, N° 11, 2005.
- MILANI, C. R. S. O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências europeias e latino-americanas. In: XXIX ENCONTRO DA ANPOCS. 2005. Caxambu. CD-Rom.
- MINISTÈRE DE L' ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE. **16 décembre 1964 – 16 décembre 2004 : 40 ans de politique de l'eau.** Dossier de presse. Paris, 2004. Disponível em: “[http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/dossier\\_presse\\_40eme\\_anniversaire\\_loi\\_1964.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_presse_40eme_anniversaire_loi_1964.pdf).” Acesso em: 10 de junho de 2005.
- MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT. **Le contrat de rivière.** Paris, 1997. Não paginado.
- MIRANDA, C. O. O papel político-institucional dos comitês de bacia hidrográfica no Estado de São Paulo: um estudo de caso. In: FELICIDADE, N.; MARTINS, R. C. e LEME, A. A. (Coords.). **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: velhos e novos desafios para a cidadania.** São Carlos: RIMA, 2003. p.135-148.
- MIRANDA, E. E. **A água na natureza e na vida dos homens.** Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2004. 141 p.
- MOSCA, J. **Alentejo: os recentes processos de concentração e especialização produtiva. Perspectivas.** Documento de Trabalho nº11. Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural. Universidade Técnica de Lisboa, 1997. 98 p.

MOYANO, E. La Nueva Cultura del Agua: discursos, estrategias y agentes sociales. 2002. In: CONGRESO IBÉRICO SOBRE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DE AGUAS DE 2002. Disponível em: ([http://www.us.es/ciberico/archivos\\_acrobat/sevillaponenmoyano.pdf](http://www.us.es/ciberico/archivos_acrobat/sevillaponenmoyano.pdf)).

MUNCK, G. L. Formação de Atores, Coordenação Social e Estratégia Política: Problemas Conceituais do Estudo dos Movimentos Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 2005.

NAVE, J. G. e FONSECA, S. Acção colectiva e participação na área do ambiente: fenomenologia e mobilização de recursos das organizações não-governamentais do ambiente. In: IV CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. **Anais Virtuais**. 2000.

NAVE, J. G. Informação e cultura ambiental. In: ALMEIDA, J. F. de (Org.). **Os portugueses e o ambiente**: I inquérito nacional às representações praticas dos portugueses sobre o ambiente. Oeiras: Celta, 2000. p. 103-144.

NOVAES, R. C. e JACOBI, P. R. Comitês de Bacia, Capital Social, e Eficiência Institucional: Reflexões preliminares sobre influências recíprocas. In: 1º ENCONTRO DA ANNPAS. **Anais virtuais**. 2002.

NOVARINA, G. e MARTIN, S. **La décentralisation**. Vol. 11. Décentralisation et intercommunalité. ADELS: Paris, 1988. 250 p.

ONGAS. **Proposta de enchimento faseado da Albufeira de Alqueva a partir da cota 139**. Representação das Organizações Não Governamentais de Ambiente na Comissão de Acompanhamento Ambiental das Infra-Estruturas de Alqueva (CAIA). 2001.

ORTEGA, A. C. A relação rural-urbana na nova forma de governança estabelecida pelos Comitês de Bacias Hidrográficas: o caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS. **Anais Virtuais**. Disponível em: (<http://www.abrh.org.br>), Gramado, 1998.

PARTIDARIO, M. R. & JESUS, J. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos, procedimentos e aplicação. Caparica: CEPGA, 1994. 589 p.

PASIN, J. L. **A formação histórica e cultural do Vale do Paraíba**. 2001b Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terragente/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.

\_\_\_\_\_. **Os fundamentos históricos da industrialização no Vale do Paraíba**. 2001a. Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terragente/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

PBHRG/INAG. **Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana**. Instituto da Água. 1999.

PEREIRA, S. G. Organizações não-governamentais e consolidação dos sistemas democráticos. **O Cidadão**, ano III, nº 9-10, 1995. p. 65-110.

PFETSCH, F. R. **A União Européia**: história, instituições e processos. Brasília: Universidade de Brasília: Imprensa Oficial, 2001. 324 p.

PIGNATTI, M. G. **As ongs e a política ambiental nos anos 90**: um olhar sobre Mato Grosso. São Paulo: Annablume; Universidade Federal do Mato Grosso, Instituto de Saúde Coletiva, 2005. 205 p.

- PINTO DE SÁ, C. M. R. **O emprego agrícola numa zona de grande propriedade fundiária** – o Concelho de Montemor-o-Novo nas últimas décadas. Trabalho de Síntese. Universidade de Évora, 1989. 256 p.
- PINTO, B. C. L. M. C. T. G. **Participação, informação e comunicação nos processos de decisão pública**. O caso de Alqueva. Dissertação de Mestrado. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2002. 142 p.
- PIO, A. A. B. et al. Os comitês de bacias hidrográficas do Estado de São Paulo. In: MACHADO, C. J. S. (Org.). **Gestão de Águas Doces**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p. 197-230.
- PITEIRA, P. A. F. M. R. **Dinâmicas espaciais na Região Alentejo: o envelhecimento e o despovoamento**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Évora, 1998. 293 p.
- PLATFORM FOR SUSTAINABLE ALENTEJO. **The Alqueva dam: how the EIB helped to finance environmental destruction in Portugal**. Report. Lisboa, 2005.
- PNA/INAG. **Plano Nacional da Água**. Lisboa: Instituto da Água (MAOTDR), 2001.
- PBHRG/INAG. **Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana**. Lisboa: Instituto da Água (MAOTDR), 2002.
- PNUD **A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Santana do Paraíba, SP:LM&X, 2004
- POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. MMA, 1997
- POTT, P. M. Processos de decisão em ambiente. Participação do público. In: 6ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE A QUALIDADE DO AMBIENTE. V 1, Universidade Nova de Lisboa: Lisboa, 1999. p. 361-72
- PUCCIARELLI, M. Enquête sur les écologistes en France: l'entrée dans le mouvement et l'engagement politique. In: RENS, I. & JAKUBEC, J. (Ed.). **L'écologisme à l'aube du XXI siècle: de la rupture à la banalisation?** Paris: Georg Editeur, 2000. p. 129-48.
- QUERMES, P. A. A. **Contradições nos processos de participação cidadã na política nacional de recursos hídricos no Brasil: análise da experiência dos comitês de bacia**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, 2006. 334 p.
- RABAÇA, J. E. M. G. **O Alqueva e as aves da bacia do Guadiana: impactos e opções de gestão**. Tese de Doutorado. Universidade de Évora, 2003. 237 p.
- RAIMUNDO, G. **Alentejo 2000 – novos tempos**. Évora: Margens, 2001. 432 p.
- RAMOS, F. M. **Os proprietários da sombra: Vila Velha revisitada**. Tese de Doutorado. Universidade de Évora, 1992. 393 p.
- REGO, C. A teoria da polarização pode contribuir para promover o desenvolvimento do Alentejo? **Economia e Sociologia**, Évora, nº 65, 1998. p. 81-92.
- ROCHA, R. A participação pública nos planos de ordenamento de albufeiras e nos planos de bacia hidrográfica. In: 6º CONGRESSO DA ÁGUA. **Anais**. Cd-Room. Porto, 2002.
- ROCHER, G. **Sociologia geral**. V (4). Lisboa: Presença, 1981. 285 p.
- RODRIGUES, C. M. P. **A realidade rural de Mértola. Evolução (1960/80) – Perspectivas**. Monografia. Universidade de Évora, 1987. 235 p.

RODRIGUES, M. E. Ambientalismo em Portugal: actores e recursos no “*caso da incineradora de Estarreja*”. In: IV CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. **Anais Virtuais**. 2000.

RUSCHEINSKI, A. **Os novos movimentos sociais na luta pela água como direito humano**. In: NEUTZLING, I. (Org.). **Água: bem publico universal**. São Leopoldo: UNISINOS, 2004. pp. 115-43.

SACHS, I. O desenvolvimento sustentável: do conceito à ação. De Estocolmo a Johannesburgo. In: DOWBOR, L. & TAGNIN, R. A. (org.). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2005. p. 17-26.

SAITO, C. H. Gestão de bacias e participação. In: LEITE, A. L. T. de A. e MEDINA N. M. (Coord.). **Educação ambiental: curso básico à distância: gestão de recursos hídricos em bacias hidrográficas sob a ótica da educação ambiental**. 2 ed. Brasília: MMA, 2001. p. 29-46.

SAMPAIO, C. H. S. **In Defense of Citizen Participation: An Overview of the National Water Resources Management System in Brazil**. GY 499 Long Essay. 2004.

SANTOS, M. L. P. A criação de comitês de bacias hidrográficas em Minas Gerais. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS. **Anais Virtuais**. Disponível em: (<http://www.abrh.org.br>), Gramado, 1998.

SANTOS, M. O. G. **Alentejo 2010**. O cenário mais provável. Tese de Doutorado. Universidade de Évora, 1997.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SANTOS, R. Senhores da terra, senhores da vila: elites e poderes locais em Mértola no século XVIII. **Análise Social**, vol. XXVIII (121), 1993 (2º). 345-69 p.

SAULE Jr, N. **A participação dos cidadãos no controle da administração pública**. Disponível em: [www.institutopolis.org.br](http://www.institutopolis.org.br). Acesso em: 2004.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2000.

SCHERER-WARREN, I. Organizações Não-Governamentais na América Latina: seu papel na construção civil. **São Paulo em Perspectiva**, V 8, nº 3, 1994.

SCHMIDT, L. **País: percepção, retrato e desejo**. In: ALMEIDA, J. F. de (Org.). **Os portugueses e o ambiente: I inquérito nacional às representações praticas dos portugueses sobre o ambiente**. Oeiras: Celta, 2000. p. 33-102.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. 279 p.

SEQUEIRA, E. M. O Alqueva face às questões ambientais, à nova PAC (2000) e à Directiva-Quadro da Água. **Revista de Ciências Agrárias**, XXIII (3/4), 2000. p. 160-85.

SERRA, P.C. Política da água em Portugal. In: MARQUES, V. S. (Coord.). **O desafio da água no século XXI**. Lisboa: IPRIS/Editorial Noticias, 2003. p. 85-120.

SERRÃO, A. Estratégias de desenvolvimento para a Região Alentejana. **Economia e Sociologia**, Évora, nº 59, 1995. p. 73-91.

SERRICCHIO, C. et al. **Prêmio CAIXA melhores práticas em gestão local 2003-2004: O CEIVAP e a gestão integrada dos recursos hídricos da bacia do rio Paraíba do Sul. um relato da prática.** Rosa Maria Formiga Johnsson (Org.). GESTEC/CAIXA, 2005. 101 p.

SETTI, A. A. **A necessidade do uso sustentável dos recursos hídricos.** Brasília: IBAMA, 1996. 344 p.

SILVA, A. S. Sociedade civil, democracia local e desenvolvimento. In: VIEGAS, J. M. L.; PINTO, A. C. e FARIA, S. (Orgs.). **Democracia: novos desafios e novos horizontes.** Oeiras: Celta, 2004. p. 11-34.

SILVA, R. M. “**O Alentejo agrícola e a política sócio-estrutural**”. Dissertação de Mestrado. Universidade de Évora, 1995. 161 p.

SILVEIRA, G. L. *et al* . Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria: histórico de formação. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS. **Anais Virtuais.** Disponível em: (<http://www.abrh.org.br>), Gramado, 1998.

SORJ, B. **La democracia inesperada.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004. 116 p.

\_\_\_\_\_. **Sociedades civis e relações Norte-Sul: ongs e dependência.** 2005. Biblioteca Virtual Marian e Arthur Edelstein. Disponível em: [www.centroeldestein.org.br](http://www.centroeldestein.org.br). Acesso em: 2005. 59 p.

SOROMENHO-MARQUES, V. The Portuguese environmental movement. In: VASCONCELOS, L. e BAPTISTA, I. (Editores). **Environmental activism in society.** Lisboa: Luso-American Foundation, 2002. p. 87-127.

SOUZA JÚNIOR, W. C. **Gestão das águas no Brasil: reflexões, diagnósticos e desafios.** São Paulo: Peirópolis, 2004. 164 p.

TARQUI, J. L. Z. & SILVA, E. A. Participação, descentralização e gestão dos recursos hídricos no Brasil. In: IV CONGRESSO IBÉRICO DE GÉSTION E PLANIFICACIÓN DEL AGUA. **Anais virtuais.** Tortosa, 2004. Disponível em: “[http://www.us.es/ciberico/archivos\\_html/pagiprincipalportu.htm](http://www.us.es/ciberico/archivos_html/pagiprincipalportu.htm)”. Acesso em: 14 de novembro de 2004.

TARROW, S. **Power in movement: social movements and contentious politics.** Cambridge University Press, 1998. 271 p.

TAVERNIER, Y. **La taxe générale sur les activités polluantes et la politique de l’eau.** Rapport d’information n° 1807. Commission de Finances, de l’économie générale et du plan

TEDESCHI, W. **Gestão intergovernamental da política de recursos hídricos: estudo de caso da dinâmica do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP.** Dissertação de Mestrado. UFMG, 2003. 212 p.

TELES, A. e VIEIRA, M. M. F. **Barreiras a superar na gestão descentralizada, participativa e integrada das águas no Brasil.** Disponível em: (<http://www.unifor.br/notitia/file/367.pdf>). Acesso em: 2005.

TILLY, C. **From mobilization to revolution.** Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

TOLEDO, F. S. **Economia cafeeira e aspectos urbanos (1850-1875).** 2005. Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terragente/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.



\_\_\_\_\_. **O acontecimento histórico da coroação de Nossa Senhora Aparecida.** 2003. Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terragente/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.

\_\_\_\_\_. **O ciclo do café no Vale do Paraíba e o processo de independência.** 2004. Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terragente/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.

\_\_\_\_\_. **O movimento liberal de 1842 no Vale do Paraíba Paulista e a vitória dos conservadores.** 2002. Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terragente/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.

\_\_\_\_\_. **Regionalização e desenvolvimento sustentável.** 2000. Disponível em: (<http://www.valedoparaiba.com/terragente/estudos/index.html>). Acesso em: 2006.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996. 286 p.

\_\_\_\_\_. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. 387 p.

TRINDADE, C. P. C. R. **As elites locais e as eleições do Concelho de Moura (1860-1910).** Dissertação de Mestrado. Universidade de Évora, 1997. 253 p.

TRUNINGER, M. e VALENTE, S. Opinião pública e problemas globais. In: 6ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE A QUALIDADE DO AMBIENTE. V 1, Universidade Nova de Lisboa: Lisboa, 1999. p. 351-60

VARGAS, M. C. *et al.* Água e cidadania: percepção social dos problemas de quantidade, qualidade e custo dos recursos hídricos em duas bacias hidrográficas do interior paulista. In: I ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE. São Paulo. 2002.

VARGAS, M. C. O gerenciamento integrado dos recursos hídricos como problema sócio-ambiental. **Ambiente & Sociedade**, UNICAMP, Ano II, nº 5, 1999. pp.109-34

VASCONCELOS L. T. Gestão participada da água – uma experiência para promover a integração da informação, in Proceedings: IV CONGRESO IBÉRICO DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL AGUA, Ciencia, técnica y ciudadanía, claves para una gestión sostenible del agua. Turtosa: 2004.

\_\_\_\_\_. Fóruns para a biodiversidade. CONGRESSO IBÉRICO DE ECOLOGIA, 2006

\_\_\_\_\_. O território em contextos expandidos de participação – o desenvolvimento sustentável local. In: CAETANO, L. (coord.). **Território, do Global ao Local e Trajectórias de Desenvolvimento.** CEG Coimbra, 2003. p. 277-89.

\_\_\_\_\_. New forums out of sustainability - recent trends at the local level. In: THE 1ST WORLD PLANNING SCHOOLS CONGRESS ACSP-AESOP-APSA-ANZAPS, Tongji University, Shanghai, China, Jul. 11-15. ([www.caup-tongji.org/wpsc2001/](http://www.caup-tongji.org/wpsc2001/)). 2001.

\_\_\_\_\_. **The Use of Information and Interactive Processes in Growth Management - The Case of the New Bridge Controversy.** Tese de Doutorado. Universidade Nova de Lisboa, 1997a.

\_\_\_\_\_. **O envolvimento do cidadão nas decisões públicas complexas – instrumentos para a democracia participativa.** In: WORKSHOP SOBRE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA.

MOURA, F.; MARTINS, J. e CAEIRO, S. (Orgs.). **Anais Sobre Participação Pública**. Lisboa: APEA, 1997b. p. 27-33.

\_\_\_\_\_. The Portuguese environmental movement. In: VASCONCELOS, L. e BAPTISTA, I. (EDITORES). **Environmental activism in society**. Lisboa: Luso-American Foundation, 2002. p. 132-150.

VASCONCELOS, L. T.; BAPTISTA, I., HENRIQUES T. R. Sustainability at the Local Level – intellectual, social and political capital building. In XVI AESOP CONGRESS, Volos, Greece, Jul. 10-15. 2002.

VASCONCELOS, L.; MARQUES M. J., MARTINHO G. Public Participation in waste Management – overcoming ingrained myths. In: X INTERNATIONAL WASTE MANAGEMENT AND LANDFILL SYMPOSIUM, Sardinia, ITALY. 2005.

VEIGA DA CUNHA, L. **Gestão de recursos hídricos tranfronteiriços**. 2º CONGRESSO DA ÁGUA. **Anais**, V (3). APRH: Lisboa, 1994. p. 3-18.

\_\_\_\_\_. **Meio século de percepções sobre a água na política internacional**. In: O desafio da água no século XXI. Viriato Soromenho-Marques (Coord.). IPRIS/Editorial Noticias: Lisboa, 2003. p. 33-60.

VEIGA, B. G. A. *et al.* **Alqueva para quem?** Por uma contextualização pluridimensional do desenvolvimento no Alentejo. Artigo não publicado. 2006.

VERGÉS, J. C. **La cría del elefante blanco europeo em el Guadiana**. El saqueo del agua. Um paseo militar por Espana y Portugal. Barcelona: Ediciones de la Tempestad, 2001.

VERPEAUX, M. **Les origines et le cadre legislatif depuis 1982**. In: Les collectivités territoriales en France. Maryvonne Bonnard (Coord.) La documentation Française, Paris, 2005. p. 5-19.

VICTORINO, V. I. P. Gestão de águas e democracia participativa: uma longa trajetória sócio-política. In: I Encontro DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM MEIO AMBIENTE E SOCIEDADE - GT : TEORIA E MEIO AMBIENTE, 2002, Indaiatuba. Campinas, 2002.

WWF. **O que o brasileiro pensa sobre a água**. Pesquisa realizada pelo IBOPE. Disponível em: ([www.wwf.org.br](http://www.wwf.org.br)). 2005.

WWF/FNCBH (Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas). **Reflexões e dicas para acompanhar a implementação dos sistemas de gestão de recursos hídricos no Brasil**. 2005. 76 p.

ZORZI, I. et al. Os comitês de bacias no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas. In: MACHADO, C. J. S. (Org.). **Gestão de Águas Doces**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. p. 231-266.

## **ANEXO 1**

**ANEXO 1. Roteiro de perguntas para entrevistas estruturadas utilizado para coletar informações sobre a participação social na gestão das águas.**

1. Tempo de existência da ONG:
2. Porque a ONG foi criada? Em que contexto?
3. Qual era o perfil dos primeiros integrantes?
4. Qual era a relação com o governo/espços públicos?
5. De quais espaços públicos participou? (Adicionar o período ao lado)  
Porque começou a se relacionar com estes espaços públicos?
6. Quando e porque começou a lidar com a gestão das águas?
7. Na época de criação a ONG, qual o foco de atuação? E o atual?
8. Porque houve mudanças no foco de atuação?
9. Quais são as facilidades/conveniências obtidas com a mudança de foco?
10. Como deu-se o processo de candidatura ao espaço de representação da sociedade civil na gestão das águas?
11. A ONG participa do processo decisório em espaços Locais/ Regionais/ Nacionais/ Internacionais?
12. A ONG participa:  
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 ( )
13. Como a ONG participa?
14. Como se da o processo eleitoral/escolha das ONGs representantes da sociedade civil?
15. Porque?
16. Como a ONG avalia os espaços decisórios?
17. Como a ONG avalia a tomada de decisões no espaço decisório?
18. Como a ONG avalia o jogo de interesses no espaço decisório?
19. Que tratamento recebem os conflitos/problemas evidenciados pelas ONG's?
20. Como a ONG percebe sua participação no espaço decisório em relação à sua coordenação? E aos demais atores?
21. A opinião das ONG's interfere mais em quais aspectos do debate?
22. Existe apoio do ( ) Estado/ ( ) Comitê para que as ONG's participem do processo decisório?

23. O tempo para mobilização e consulta à seus pares é respeitado pelas políticas públicas de águas?
24. Nos espaços decisórios a ONG se esforça mais para lutar pela defesa/ conservação/ preservação dos recursos naturais ou pelo acesso a informação e direito a participar do processo decisório?
25. Como a ONG se fortalece no espaço decisório?
26. Como é a divisão e ocupação das vagas do segmento que a ONG representa?
27. A ONG traz outras dimensões para o debate? Quais?  
(Gênero, Questão indígena, Educação / educação ambiental, Cooperativismo e outras formas organizativas, Cultura, afrodescendência, Economia solidária, Agua como direito humano, Direitos humanos, Direito dos povos tradicionais, Agricultura alternativa/ orgânica, Manejo sistêmico, Outros)
29. A ONG:
- 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 ( )
- Defende posições baseadas no senso comum / conhecimento da sociedade ( )
30. Como a ONG se organizou a partir de sua criação?
31. Durante o seu tempo de existência, que mudanças aconteceram na estrutura de sua organização?
32. Como a ONG se organiza atualmente para lidar com a gestão das águas?
33. Para enfrentar desafios/ limites à participação, a ONG:
- 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 possam ser realmente debatidas ( )

Atua como parte de movimento social ( )

33. Existem outras estratégias de ação da organização?

34. A ONG tem uma missão desde sua criação? Qual?

35. Houve mudanças quanto à missão atual? Quais e porque?

36. Que visões de mundo e valores orientam a ação das ONG's?

Como é a relação da ONG com a troca/instabilidade do governo? As ações se perdem?

A PNRH obrigou/ influenciou a especialização em GIRH?

Após esta especialização, e experiência no comitê, a ONG sente que seu segmento tem dificuldades de compreender as agendas de GIRH? Passar o debate aos seus pares?

37. Em relação à água, quais são os valores que orientam a atuação das ONGs?

38. Em que casos concretos a ONG contribuiu para a gestão e conservação da bacia?

## **ANEXO 2**

**ANEXO 2. Lista das instituições cujos representantes e técnicos foram entrevistados.****França**

Agência de Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, e Ilha de Córsega - Delegação de Montpellier e Delegação de Marseille  
Comitê da Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea  
Departamento de Hérault – Direção de água e meios aquáticos  
Coletivo de Associações do SAGE Lez-Mosson-Lagoas Palavasiens  
Centro de Estudos Políticos da Europa Latina – CEPEL/Universidade de Montpellier I  
ONG Paillade Mosson Coulée Verte  
ONG Comité de Liaison des Associations Pour l'Environnement du Languedoc-Roussillon

**Portugal**

Instituto da Água – Portugal  
Comissão para Avaliação e Acompanhamento da Infra-estrutura do Alqueva - CAAIA  
Empresa de Desenvolvimento da Infra-estrutura do Alqueva - EDIA  
Universidade Nova de Lisboa  
Universidade de Évora  
ONG Liga para a Protecção da Natureza - LPN  
ONG Grupo de Estudos do Ordenamento do Território e do Ambiente - GEOTA  
ONG Centro de Estudos da Avifauna Ibérica - CEAI  
ONG Associação Nacional de Conservação da Natureza - QUERCUS  
ONG Associação de Defesa do Patrimônio de Mértola - ADPM  
Agricultores e técnicos de empresas privadas  
Conselho de Bacia do Rio Guadiana  
Conselho de Bacia do Rio Sado

**Brasil**

Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
Comitê para a Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP  
Câmara Técnica de Educação Ambiental/CEIVAP  
Fundação Getúlio Vargas  
Laboratório de Hidrologia – COPPE/UFRJ  
ONG Instituto Ipanema  
ONG IMAH  
ONG O Nosso Vale A Nossa Vida  
ONG SALVEASERRA