



**NUANCES DA PARTICIPAÇÃO NO COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA
TAQUARI-ANTAS, RS, BRASIL**

**NUANCES OF PARTICIPATION IN THE TAQUARI-ANTAS HYDROGRAPHIC
BASIN COMMITTEE, RS, BRAZIL**

**MATIZOS DE PARTICIPACIÓN EN EL COMITÉ DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA
DE TAQUARI-ANTAS, RS, BRASIL**

Josiane Paula da Luz¹
Luciana Turatti²
Jane M. Mazzarino³

Resumo: O objetivo deste artigo é examinar em que medida a participação social, prevista na legislação e nos documentos pertinentes aos recursos hídricos para realização dos processos de gestão, emerge na condição de elemento fundamental da governança hídrica no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas. O estudo é interdisciplinar, qualitativo, bibliográfico, documental e de campo. Trata-se de um estudo de caso, realizado no período compreendido entre 2014 e 2016, em que foram acompanhadas as reuniões do Comitê, aplicados questionários aos representantes de cada grupo e entrevistados os mais ativos de cada um, assim como os gestores. Tomando-se como categoria a participação, os resultados aprofundam aspectos relativos a quatro subcategorias: a) participação dos membros, b) participação da sociedade, c) participação do Estado, e d) ações para qualificar a participação.

Palavra-chave: Água; Comitê de bacia hidrográfica; Participação; Pesquisa qualitativa; Poder Legislativo.

Abstract: The objective of this article is to examine legislation and documents related to water resources, especially regarding the participation of society in management processes, and verify how this fundamental element of water governance emerges in the Committee of Management of the Hydrographic Basin Taquari-Antas. The study is interdisciplinary, qualitative, bibliographical, documentary and field. This is a case study, carried out in the period between 2014 and 2016, in which the Committee meetings were followed, questionnaires were applied to the representatives of each group and interviewed the most active of each one, as well as the managers. Taking as a category the participation, the results deepen aspects related to four subcategories: a) participation of the members, b) participation of the society, c) participation of the State, and d) actions to qualify the participation.

Keywords: Water; Hydrographic basin committee; Participation; Qualitative research; Legislative Branch.

Resumen: El objetivo de este artículo es examinar la legislación y documentos relacionados con los

¹ Doutora em Ambiente e Desenvolvimento; vinculada ao Instituto Federal Sul-Rio-Grandense campus Venâncio Aires; ORCID 0000-0001-9824-9215; e-mail: luz.josiane@gmail.com

² Pós-doutora em Direito pela Universidade de Sevilha, Espanha. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento - PPGAD e do Programa de Pós-Graduação em Sistemas Ambientais Sustentáveis - PPGSAS, ambos da Univates; ORCID 0000-0002-6684-1422; e-mail: lucianat@univates.br;

³ Doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos; Professora permanente do Programa de Pós-Graduação Ambiente e Desenvolvimento (PPGAD) da Universidade do Vale do Taquari; ORCID 0000-0002-6051-5116; e-mail: janemazzarino@univates.br

recursos hídricos, especialmente en lo que respecta a la participación de la sociedad en los procesos de gestión, y verificar cómo este elemento fundamental de la gobernanza del agua surge en el Comité de Gestión de la Cuenca Hidrográfica Taquari-Antas. El estudio es interdisciplinario, cualitativo, bibliográfico, documental y de campo. Se trata de un estudio de caso, realizado en el período comprendido entre 2014 y 2016, en el que se siguió las reuniones del Comité, se aplicaron cuestionarios a los representantes de cada grupo, y se entrevistó a los más activos de cada uno, así como a los directivos. Tomando como categoría la participación, los resultados profundizan aspectos relacionados con cuatro subcategorías: a) participación de los integrantes, b) participación de la sociedad, c) participación del Estado, y d) acciones para calificar la participación.

Palabras clave: Agua; Comité de cuencas hidrográficas; Participación; Investigación cualitativa; Poder Legislativo.

1 Introdução

O cenário global da crise hídrica no plano global aponta que pelo menos 80 países têm sérias dificuldades para manter a disponibilidade de água, o que atinge 40% da população mundial, segundo avaliação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUD, 2006). Deste modo, mais de um bilhão de pessoas têm problemas de acesso à água potável e 2,4 bilhões não têm acesso a saneamento básico, apontam Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011). O Brasil participa deste cenário que aponta para a preocupação social com as questões ambientais e com a gestão de recursos hídricos.

É na década de 1980 que se observa uma degradação acentuada dos recursos hídricos, o que resultou em diversas manifestações da sociedade, favoráveis à recuperação dos mananciais e à necessidade de criar um sistema de gestão que promovesse uma discussão mais ampla sobre a questão, envolvendo o poder público, associações de profissionais envolvidas com questões relativas a recursos hídricos e setores organizados da sociedade civil, a fim de oportunizar a participação não apenas de diferentes órgãos do Estado, mas também da sociedade na gestão desses recursos (JACOBI *et al.*, 2009).

O modelo de gestão hídrica, inaugurado pela Lei nº. 9433/1997, estabelece a bacia hidrográfica como base territorial de planejamento e de gestão da água, por meio da criação de comitês de bacia e sugere um processo local mais participativo e descentralizado. Torna-se, assim, relevante investigar como estes pressupostos estão sendo efetivados, ou não, na gestão das águas (BRASIL, 1988; 1997).

O objetivo deste artigo é examinar em que medida a participação social, prevista na legislação e nos documentos pertinentes aos recursos hídricos para realização dos processos de gestão, emerge na condição de elemento fundamental da governança hídrica no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas. Para isto foi realizado um estudo de cunho qualitativo, o qual é apresentado por meio de fundamentação teórica e análise documental sobre o tema da participação, reflexões estas que embasam a compreensão do estudo empírico.

A crescente preocupação com as questões ambientais no mundo inteiro tem gerado uma

inquietação por parte da população no sentido de se estabelecer uma governança ambiental global. Castells (2005) relaciona a crise de governança à crise de legitimidade política, decorrente da distância crescente entre os cidadãos e seus representantes. Uma série de crises se cruzam, afirma (de eficiência, de legitimidade, de identidade e de equidade), e os instrumentos usados por instituições políticas e institucionais mostram-se insuficientes ou inadequados.

Para efetivar um sistema de governança o autor propõe incluir a participação dos cidadãos na dimensão política para a gestão das questões globais relevantes, aprimorando-se a democracia com a instituição de mecanismos de participação das organizações, dos movimentos sociais e dos cidadãos em geral em todos os níveis do sistema institucional internacional. Soares (2010) concorda que a governança busca maior efetividade na democracia e nas políticas públicas, o que requer investimentos em mecanismos de participação, de construção de consenso, diálogo e cooperação (SOARES, 2010).

A sociedade civil desempenha papel fundamental na governança ambiental global. “Ao falarmos de Governança nos referimos basicamente a um modo não hierárquico de governo, onde atores não-estatais, e diversos segmentos participam na formulação e implementação de políticas públicas” (JACOBI, 2012a, p. 12). Portanto, os processos de governança requerem parceria, atuação em rede, empoderamento, percepção de interdependência entre os atores, integração, complementariedade, corresponsabilidade, práticas educativas, tomada de decisão compartilhada e negociação (JACOBI; SINISGALLI, 2012). No entanto, Castro (2007), salienta que ao se discutir a governança da água no século XXI é necessário superar uma versão idealizada de governança, que apresenta o Estado, o mercado e a sociedade civil como parceiros em uma relação simétrica e despolitizada

2 Método

O estudo caracteriza-se como interdisciplinar, qualitativo, bibliográfico e documental, incluindo um estudo de caso, o qual abrange pesquisa de campo. Estruturalmente, a pesquisa desenvolveu-se em quatro etapas: a) pesquisa bibliográfica sobre os temas da pesquisa; b) pesquisa documental sobre legislações e documentos elaborados pela sociedade civil, relacionados aos recursos hídricos, bacias hidrográficas, sua governança e a categoria participação; c) Estudo de Caso, que compreendeu uma pesquisa de campo com base na observação direta das reuniões do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, aplicação de questionários aos seus membros, além de entrevistas em profundidade, semiestruturadas, realizadas posteriormente, com os representantes mais ativos de cada categoria; d) triangulação, buscando-se construir pontes entre os resultados empíricos e da análise documental com os referenciais teóricos assumidos *a priori*.

O estudo de caso tem como objetivo reunir o maior número de informações por meio de diferentes técnicas de pesquisa, a fim de apreender uma situação e descrever sua complexidade

(GOLDENBERG, 2013). Entre agosto de 2014 e dezembro de 2015 realizou-se observação direta em 10 reuniões do Comitê, a fim de verificar de que forma ocorre a participação dos membros. A observação foi direta e assistemática, ou seja, espontânea, sem um roteiro pré-estabelecido (GIL, 2012), o que permitiu um acompanhamento prolongado e minucioso das situações.

Já entre 2014 e 2016 foram aplicados questionários para os representantes titulares e suplentes de cada categoria e aos presidentes do Comitê Taquari-Antas (CTA). Havia 55 membros empossados para a gestão 2015/2016 (39 titulares e 16 suplentes), destes 26 responderam ao questionário. Como se tratava de um período de transição decidiu-se enviar o questionário também aos membros que compunham o Comitê até então. Dos 46 membros da composição anterior (gestão 2013/2014), 11 responderam aos questionários. Os resultados apresentados, portanto, representam 37 questionários respondidos.

A fim de aprofundar ainda mais o estudo de caso por meio de diferentes perspectivas, realizaram-se 14 entrevistas semiestruturadas com um representante de cada categoria do Comitê Taquari-Antas e, também, com os gestores do período 2015/2016. A entrevista é considerada uma técnica de grande relevância na investigação social, possibilitando a obtenção de dados em profundidade (GIL, 2012). O representante escolhido foi o que demonstrou maior envolvimento ao responder aos questionários e que se colocou como protagonista nas reuniões. As transcrições geraram um documento de cerca de 200 páginas.

Na etapa seguinte ocorreu a triangulação. Os dados foram interpretados seguindo-se a proposta de análise textual, que compreende a leitura rigorosa e aprofundada das respostas, destacando-se os trechos mais significativos, identificando-se semelhanças e diferenças, agrupando-os nas seguintes subcategorias: a) participação dos membros, b) participação da sociedade, c) participação do Estado, e c) ações para qualificar a participação. A categorização é um processo de classificação das unidades de análise produzidas a partir do corpus, que estrutura a compreensão dos fenômenos investigados (MORAES, 2005).

3 Contextualização do local de investigação: O comitê de gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas

A bacia hidrográfica é uma unidade regional de planejamento e de gerenciamento das águas, baseado, segundo Jacobi (2011) no tripé descentralização-participação-integração, considerando a qualidade e a quantidade das águas por meio de ações que promovam os usos múltiplos dos recursos hídricos. Tundisi e Matsumura-Tundisi (2011) consideram que atuar em um contexto de bacia hidrográfica permite a integração multidisciplinar entre diferentes sistemas de gerenciamento, estudo e atividade ambiental.

Para a Agência Nacional de Águas – ANA, os comitês de bacia hidrográfica assumem-se como uma nova instância de fazer política: descentralizada por bacia hidrográfica e contando

com a participação dos poderes públicos, dos usuários e das organizações da sociedade civil. “Os comitês de bacia hidrográfica diferem de outras formas de participação previstas nas demais políticas públicas, pois têm como atribuição legal deliberar sobre a gestão da água fazendo isso de forma compartilhada com o poder público” (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2011, p. 19). O quadro 1 apresenta uma síntese das competências de um comitê de gerenciamento de bacia hidrográfica.

Quadro 1 – Competências do Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica

Deliberativas	<ul style="list-style-type: none"> • Arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos pelo uso da água. • Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica e consequentemente: <ul style="list-style-type: none"> - Metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade; - Prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos; - Diretrizes e critérios gerais para cobrança; e - Condições de operação de reservatórios, visando a garantir os usos múltiplos. <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos. • Estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.
Propositivas	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas. • Indicar a Agência de Água para aprovação do Conselho de Recursos Hídricos competente. • Propor os usos não outorgáveis ou de pouca expressão ao Conselho de Recursos Hídricos competente. • Escolher a alternativa para enquadramento dos corpos d’água e encaminhá-la aos conselhos de recursos hídricos competentes. • Sugerir os valores a serem cobrados pelo uso da água. • Propor aos conselhos de recursos hídricos a criação de áreas de restrição de uso, com vista à proteção dos recursos hídricos. • Propor aos conselhos de recursos hídricos as prioridades para aplicação de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do setor elétrico na bacia.
Consultivas	<ul style="list-style-type: none"> • Promover o debate de questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.

Fonte: ANA, 2011 (adaptado pelas autoras).

A Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, localizada no Rio Grande do Sul, é a maior do Brasil em número de municípios, congregando 120 e uma população estimada em 1.200.000 de habitantes. Sua área de drenagem é de 26,4 mil km² (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Em 1997 ocorreu sua organização, com identificação dos usuários e segmentos da população para a formatação inicial do Comitê. Com o Decreto 38.558, de 08 de julho de 1998, foi criado o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, dando-se início às reuniões, conforme apontam Cánepa et al (2011).

As representações estão distribuídas nos seguintes grupos: Grupo I – Representantes dos Usuários da Água; Grupo II – Representantes da População; Grupo III – Representantes do Governo Estadual e Federal; e o Grupo IV – Grupo Especial.

4 Participação e cidadania ambiental

Nas últimas décadas, especialmente no Brasil, após a reimplantação do regime democrático, vêm se buscado novas formas institucionais para incentivar a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos, como, por exemplo, na elaboração de orçamentos municipais; na criação de conselhos de educação, de meio ambiente, de saúde, de trânsito, de segurança, da criança e do adolescente; no debate de questões relativas ao meio ambiente, destacando-se aqui os Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica. Conceitualmente, Gohn 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 (GOHN, 2008, p. 30).

Theodoro (2005), por sua vez, apresenta uma classificação didática de participação na sociedade, que possibilita variadas combinações: participação individual, coletiva, passiva, ativa, voluntária e instrumental. A participação individual é uma ação individual, de escolha, já a coletiva envolve uma ação de caráter associativo. Ambas podem ser de caráter público ou privado. Na participação passiva prepondera a repetição de comportamentos desejados, sendo, geralmente, esporádica e de mera representação. A participação ativa é regida pela constância e pela formalidade, pressupõe a organização dinâmica de um grupo que assume o compromisso da luta e da conquista com o comprometimento direto nos assuntos de seu interesse, de forma solidária, buscando mudanças no comportamento e nas atitudes individuais e coletivas. A participação voluntária é de caráter espontâneo, regida pela solidariedade, mas é associada à resolução imediata de problema, enquanto a participação instrumental objetiva a conquista de posição de poder, sendo dirigida por organizações externas, havendo a inclusão relativa da população, pois a exclui das decisões.

Segundo este autor, quanto mais a comunidade se integra voluntariamente a projetos de solidariedade participativa (caracterizados pela obrigação política horizontal entre indivíduos), mais diminui a adesão voluntária ao que o governo quer, e somam-se esforços direcionados para o que a comunidade deseja (THEODORO, 2005).

A participação democrática dos cidadãos nas decisões da Administração Pública é vital para a cidadania, sendo o poder local estratégico para a realização da participação democrática, defendem Almeida e Cerqueira (2010). Para isso, é necessária uma integração expressiva entre os diversos atores sociais, para a elaboração de políticas públicas de interesse da população. O envolvimento dos cidadãos na gestão do que é público concede um caráter democrático, legítimo, de igualdade e de inclusão às decisões do Estado. Legitimam-se as ações

administrativas com a adesão da sociedade, contribuindo para a eficiência administrativa, aposta Reis e Costa (2010). Para as autoras, a abertura dos espaços de participação requer a criação de instrumentos de fomento e de qualificação da participação política, levando em conta a pluralidade que compõe a sociedade civil.

Apesar do reconhecimento de sua importância, a efetiva participação social ainda é tímida e restrita em alguns setores, o que para Reis e Costa (2010) está relacionado ao fato da sociedade civil não ter forças para se emancipar sozinha e ampliar sua participação; e porque não há função indutora do Estado que, apesar dos riscos de assistencialismo e paternalismo, deve criar ferramentas de acesso e de estímulo à participação, que exige, segundo as autoras, condições de discernimento, crítica e autonomia, sob pena de os envolvidos serem conduzidos e/ou manipulados.

Observa-se que se vive uma crise de legitimidade do sistema representativo, a qual se expressa pelos baixos índices de filiação partidária, pela abstenção eleitoral, pela apatia e pela não participação política e social, dizem Nunes e Schirmer (2010). Cavalheiro (2010) denomina esta como uma crise do paradigma da democracia deliberativa, enfatizando que ela força uma nova relação e pressupõe um novo modelo de cidadania, que possibilite a participação efetiva da sociedade civil na gestão e na condução do Estado. Se o povo não tem motivação para a participação consciente, permanece indiferente, hostil, tornando-se presa fácil para a manipulação oportunista.

Se a cidadania ativa precisa ser atraente, como reafirma Benevides (2008), coloca-se o valor da informação como pressuposto para a participação. Gentilli (2005) sustenta que para a pessoa poder participar das decisões que lhe interessem, em condições de igualdade, é indispensável um sistema de comunicação que ofereça aos cidadãos as informações qualificadas e diversificadas, para que as decisões sejam tomadas conscientemente, já que sua garantia legal não garante sua efetividade.

Dufour (2016) entende que a Constituição Brasileira, embora contemple a ampla participação, não consegue abarcar suas pretensões discursivas iniciais de ampliação da participação política dos cidadãos.

[...] A visão que se tem da participação ainda é passiva e burocrática, como consulta pública e coleta de dados, não avançando no sentido de oferecer coautoria das decisões aos supostos “participantes” e longe ainda de poder ser chamado de “cidadania ativa” (COSTA, BURSZTYN e NASCIMENTO, 2009, p. 92).

Nesse sentido, segundo Dufour (2016), se mantém uma estrutura de exercício de poder centralizada, verticalizada e hierárquica, sabotando as pretensões igualitárias e democráticas da Constituição brasileira em vigor. A complexidade reside em viabilizar espaços institucionalizados que propiciem a efetivação desse direito, convertendo-se num processo de

cidadania ambiental. Especificamente na área do Direito Ambiental a participação é considerada um princípio importante, mesmo assim, para Leite e Ayala (2004) ainda não se efetivou a formação de um Estado de Direito Ambiental.

Oliveira (2010) nomeia o princípio de direito ambiental da participação como “princípio da participação comunitária”, afirmando que o acesso às informações ambientais torna-se imperioso para a participação comunitária na formulação das políticas públicas ambientais, permitindo ao cidadão interferir nos debates de formulação, de execução e de fiscalização dessas políticas, contribuindo com a democracia participativa, em vez de apenas submeter-se às decisões prontas.

O princípio da participação está incluído na Declaração do Rio de Janeiro, relativa à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, que no art. 10, estabelece: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente” (ONU, 1992).

Na CF/1988 o princípio da participação está inserido no art. 225, onde se coloca que cabe à coletividade o dever de defender e de preservar o meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). Leite e Ayala (2004, p. 157) salientam que ainda é um problema a ser enfrentado quando se compreende “que o dever de proteção é uma tarefa comunitária, cooperativa e fundada em um modelo de distribuição subjetiva de responsabilidades, e não simplesmente uma tarefa ou objetivo do Estado”.

Mayer (2016), acerca do tema, destaca que a falta de participação do cidadão ocorre, também, por (des)interesse dos governantes, que, muitas vezes, propositadamente, não propiciam e não estimulam a participação das pessoas na tomada das decisões públicas. Caso das consultas populares pouco divulgadas e das reuniões ou até mesmo audiências públicas em dias úteis e horários de expediente, o que limita a participação.

Bobbio (1992) entende que a participação é uma das dimensões intrínsecas à democracia. Defender a valorização da água, do ar, do solo, da fauna, da flora e do homem traduz-se em uma forma de contemplar interesses considerados difusos, que dizem respeito a um número indeterminado de pessoas, e não a interesses somente individuais. Para Hochstetler (2010) a democracia decorrente das oportunidades para a participação é o único mecanismo capaz de lidar com as preocupações ambientais de forma minimamente eficaz. No caso das águas, revela-se assim a importância de um Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica, também chamado de “Parlamento das Águas”, que propicie um espaço de discussão e de deliberação sobre a gestão local dos recursos hídricos, desencadeando o exercício de uma forma de cidadania específica: a ambiental.

Para Ribeiro trata-se de uma nova ética, um novo estilo de vida:

Uma nova ética ambiental deve conciliar distintas temporalidades sociais com os tempos da natureza, o que exige aumentar o conhecimento de

processos naturais e de sua dinâmica. Ela deve permitir a livre expressão dos cidadãos em uma perspectiva de realização pela cultura, pela crença, não pela posse ou acesso a bens de consumo. A nova ética deve liberar a espécie humana para a criação, deixando de lado o controle social de corpos e mentes [...] em suma: é preciso mudar o estilo de vida (RIBEIRO, 2008, p. 146-147).

Para o autor, um novo projeto de sociedade requer mudanças culturais que retomem os aspectos mais nobres da existência, como a ideia de permanência, de perenidade, de diálogo, de respeito, de relações de solidariedade. Este projeto deve incluir a gestão democrática dos recursos naturais, e da água em especial, a fim de permitir a reprodução de diversos modos de vida, sem que um deles ameace os outros, esgotando a base material da existência.

5 Gestão participativa das águas

No caso da gestão das águas, a participação da sociedade começa a ser pensada a partir de um contexto atual de escassez de um produto imprescindível à vida, conforme Caubet (2008). Com a promulgação da CF/1988 e da Lei nº 9433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, reconhece-se a sociedade civil como parte indispensável para o processo de gestão dos recursos hídricos. Para Florit e Noara (2010) é através da associação e da participação na esfera pública que a sociedade civil pode afetar o sistema político.

O modelo de participação descentralizada na gestão das águas obedece a uma lógica sociotécnica na qual “as relações de poder não desaparecem, mas passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos” (FLORIT; NOARA, 2010, p. 101). Uma de suas características é a importância dada à participação pública e sua garantia em todos os plenários que compõem o sistema como modo de legitimar a decisão e garantir sua implementação (conselho e órgãos nacionais e estaduais de recursos hídricos, comitês de gerenciamento de bacia hidrográfica). Os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas nascem com o objetivo de aproximar a população e de proporcionar que participem das decisões referentes aos diversos usos da água.

A gestão descentralizada, participativa e democrática da água foi inserida pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), no seu Relatório final (1987):

A lei, por si só, não pode impor o interesse comum. Este requer principalmente a conscientização e o apoio da comunidade, o que implica maior participação pública nas decisões que afetam o meio ambiente. O melhor modo de se conseguir isso é descentralizar a administração dos recursos de que dependem as comunidades locais, dando-lhes voz ativa no tocante aos usos desses recursos. Também é preciso estimular as iniciativas dos cidadãos, dar mais poderes às organizações populares e fortalecer a democracia local (CMMAD, 1991, p. 68-69).

A descentralização participativa é um instrumento importante utilizado pelos modernos sistemas de gestão das águas, que permite ao Estado manter o domínio sobre a água com a

participação da sociedade e dos usuários da água nas decisões (OLIVEIRA, 2010, p. 100). Na gestão hídrica existem atividades exclusivas do Poder Público, como a outorga do direito de uso da água, mas, também, existem órgãos participativos a quem se atribui parcela expressiva da gestão, caso dos Comitês de Bacia, das Agências de Água e do Conselho Nacional e Estaduais de Recursos Hídricos, integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. Para Viegas (2012), o foro mais importante de concretização do princípio da participação é o Comitê de Bacia, pois estão representados os segmentos estatais, os usuários e a sociedade civil. Este modo de gestão, que considera a multiplicidade de usos e de usuários dos recursos hídricos, rompe o paradigma dominante até a edição da Lei nº 9433/97, que era marcado por uma administração centralizada e fragmentada da água (VIEGAS, 2012, p. 162).

Também é possível sustentar que o processo descentralizado de participação da sociedade, por intermédio dos comitês de bacias, possibilita encontrar soluções para problemas regionais e locais de recursos hídricos. Todavia, desenvolver uma cultura de participação demanda tempo e disponibilidade dos envolvidos (MOREIRA, 2010).

Em ampla pesquisa realizada sobre como os organismos de bacia são capazes de lidar com a complexidade da gestão dos recursos hídricos, Frank (2010) constata que a gestão dos recursos hídricos avança muito lentamente, pois existe uma distância a ser superada, o que chama de um vácuo entre a intenção e a aplicação da política de recursos hídricos, ou seja, entre o objetivo do desenvolvimento sustentável e os instrumentos de gerenciamento disponíveis para colocá-lo em prática, considerando os problemas concretos, o que justamente move as pessoas a participar dos organismos de bacias ou a buscar soluções. A análise realizada pelo autor sugere que faltam abordagens metodológicas para lidar com a complexidade da gestão dos recursos hídricos no âmbito das bacias hidrográficas. Moreira (2010) defende que se busque a participação social efetiva, para que as ações necessárias para resolver problemas e definir as políticas sejam aceitas no momento da implantação, não se correndo o risco do processo retroceder.

Lemos et al (2010) explicam que, apesar da necessidade de mecanismos legais e de espaços institucionais para promover a gestão participativa das águas, estes não são suficientes para alcançar uma participação efetiva. Para ampliar a participação da sociedade na gestão hídrica é necessária a predisposição dos governos em criar espaços públicos e plurais, onde os conflitos possam ser discutidos abertamente e as diferenças confrontadas, construindo-se, assim, uma engenharia institucional legítima aos olhos da sociedade (JACOBI, 2012).

6 Participação na legislação e nos documentos

Para a análise de como legislações e documentos de diferentes âmbitos tratam o tema da participação, parte-se do contexto global, onde mostra-se relevante analisar a Agenda 21, que reconhece a necessidade de ampla participação pública no estabelecimento de políticas e na

tomada de decisões do manejo hídrico, o que requer o desenvolvimento de técnicas para a tomada de decisão. O documento também aponta que cabe ao Estado a criação de oportunidades de participação do público, prevê consultas ao público e a participação dos usuários no planejamento e na execução dos projetos hídricos, enfatizando a inclusão das mulheres e de jovens, assim como das comunidades tradicionais e locais, evitando-se a participação meramente ilustrativa.

No contexto europeu, o texto da Diretiva-Quadro da Água (UE, 2010) condiciona sua eficácia à cooperação e a ações em nível comunitário e à informação e participação do público, sendo obrigação dos Estados Membros incentivar a participação ativa de todas as partes interessadas na elaboração, revisão e atualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica, fornecendo informações adequadas para isso. O documento relaciona a informação e a participação de forma interdependente. Já no Documento de Referência 7, marco da proposta de governança hídrica no plano europeu, (UE, 2009) também se afirma que a abordagem setorial deve ser aplicada de forma participativa, devendo-se fomentar mecanismos e instrumentos de descentralização e participação.

No contexto da América Latina, o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no MERCOSUL (MERCOSUL, 2001), já no Preâmbulo faz referência ao termo: “Convencidos dos benefícios da participação da sociedade civil na proteção do meio ambiente e na utilização sustentável dos recursos naturais”. Também, o Art. 3º menciona, como orientação básica a promoção da efetiva participação da sociedade civil nas questões ambientais, cabendo aos Estados Parte aprofundar a análise dos seus problemas com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil.

Nas legislações e documentos brasileiros, a CF/1988 (BRASIL/1988) reporta a necessidade de criação de leis específicas para propiciar ao cidadão uma participação satisfatória no âmbito da administração pública. Para Silva (2000) essa noção de participação popular está intrinsecamente ligada à concepção de cidadania prevista na Constituição brasileira, que reconhece o indivíduo como pessoa integrada na sociedade, submetendo o funcionamento do Estado à vontade popular.

A Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997), Política Nacional de Recursos Hídricos, garante que “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, usuários e a comunidade”. O próprio Plano Nacional de Recursos Hídricos - PlanNRH (BRASIL, 2006) foi construído por meio de processo participativo, o que reflete a busca pela governança. O documento afirma a necessidade de implementar os comitês de bacia e outras formas de participação, de descentralização, de estímulo ao diálogo entre saberes, de democratização das discussões sobre a água e de promoção da participação de toda a população, considerando a inserção de gênero. Em sentido semelhante, o Pacto Nacional pela Gestão das Águas menciona que o modelo de governança desejado deve ser participativo, descentralizado e

integrado, devendo as metas de controle serem definidas de modo consensual.

No contexto gaúcho, a Constituição Estadual de 1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989) estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes do Estado e dos municípios observará o princípio da participação. Na Lei Estadual nº 10.350/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) consta a descentralização da ação do Estado por regiões e bacias hidrográficas e a participação comunitária por meio dos Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas. Também o Plano Estadual de Recursos Hídricos prevê uma gestão descentralizada e compartilhada.

Portanto, a participação é destacada como pressuposto fundamental quando se aborda a gestão dos recursos hídricos, seja no meio acadêmico, seja nas previsões legais e nos documentos norteadores, colocando os Comitês de Bacia como instância privilegiada de decisões protetivas das águas. Pontos identificados no desenvolvimento do artigo, apontando a relevância do estudo para a área e propondo desdobramentos em termos de futuros estudos.

7 Participação no Comitê Taquari-Antas (CTA)

O estudo de caso incluiu aplicação de questionários, entrevistas em profundidade e observações diretas nas reuniões do Comitê Taquari-Antas (CTA), dados que foram cruzados com a análise documental e bibliográfica, resultando em quatro subcategorias: a) participação dos membros, b) participação da sociedade, c) participação do Estado, e d) ações para qualificar a participação.

Verificou-se que há dois eixos principais de participação: a participação interna no CTA, relacionada aos membros nas reuniões ordinárias por meio de manifestações, e, algumas vezes, por e-mail; e a participação externa, realizada por membros da sociedade civil (não membros do CTA), no acompanhamento das reuniões, com possibilidade de manifestação.

Estes dois modos de participação sofrem influência de várias ordens, mas um fator sobressai: a relação do CTA com o Estado (RS), ou seja, o apoio/suporte recebido (ou não), e o reconhecimento/adoção/implantação de políticas do órgão estatal ao qual está vinculado, que vai determinar grande parte dos rumos da participação, tanto interna quanto externa. Outro ponto que se destaca nas análises são as ações sugeridas para qualificar este processo de participação, seja interna ou externa, de modo que se criou uma quarta subcategoria: ações para qualificar a participação (Figura 1).

Figura 1 – A participação no Comitê Taquari-Antas



Fonte: Luz (2017).

7.1 Participação dos membros do CTA

A participação interna no CTA, especialmente no momento da realização das reuniões ordinárias, revelou-se passiva e instrumental (THEODORO, 2005), uma vez que muitos presentes não se manifestam nos debates. Esses limitam-se a participar das votações, quando elas ocorrem, caracterizando-se como uma participação preponderantemente quantitativa, podendo ser chamada de semi-participação ou mera representação.

Como influenciador deste modo de participação destaca-se a desmotivação dos membros pela falta de reconhecimento do Estado. O longo período das reuniões e seu atraso no início, além das dificuldades de deslocamento também afetam a participação. Além disso, os debates são considerados pelos membros como insuficientes e, quando ocorrem, geralmente se dão na parte final da reunião, geram desestímulo e fadiga, e são acelerados, o que inibe as manifestações.

Também se constatou que a maior parte dos membros não se sente confortável para expor os problemas de sua categoria nas reuniões plenárias, considerando não haver liberdade e espaço, deste modo ficando os assuntos da pauta centrados na presidência. Esta forma de condução não aproxima a sociedade e o Comitê e não promove a integração entre os atores sociais (ALMEIDA E CERQUEIRA, 2010; PEREZ, 2006), quando a legislação e os documentos analisados dão conta de que a gestão hídrica deve ser descentralizada, o que estabelece a Lei nº 9433/1997 (BRASIL, 1997), o PlanNRH, (BRASIL, 2006) e a Lei Estadual nº 10.350/1994, (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Portanto, não se atende o previsto nos documentos.

Alguns membros manifestaram que procuram contribuir e sugerir, mesmo percebendo que a sua opinião não é aceita, o que revela que mesmo quando da tentativa de uma participação

ativa esta revela-se passiva, sem autoria, com os problemas não sendo discutidos abertamente em um espaço plural, oferecendo coautoria nas decisões entre os participantes (JACOBI, 2012; MACHADO, 2011, COSTA, BURSZTYN E NASCIMENTO, 2009).

A participação passiva também decorre da falta de um ambiente favorável para as manifestações, já que se verificaram algumas situações de constrangimento quando da fala de alguns membros acerca de algo que não agradava a quem estava conduzindo a reunião. Tal situação, percebeu-se, era causa não só de inibição do membro envolvido, mas também dos demais, que optavam por não se expor a situações semelhantes.

Além disso, não há um incentivo para que os membros possam expressar suas opiniões por meio de ferramentas que estimulem a participação. Como preconiza a Agenda 21 (BRASIL, 1992) e o PlanNRH (BRASIL, 2006), a participação plena pressupõe a inclusão de todos os segmentos da sociedade, muitas vezes excluídos, como mulheres, negros, jovens, indígenas e as comunidades locais. No entanto, no âmbito do Comitê Taquari-Antas não há incentivo específico para aumentar a participação destes segmentos.

Em relação às pautas das reuniões, verificou-se que essas poderiam ser mais objetivas, com foco nas atribuições do Comitê, já que não há exposição e discussão efetiva sobre os problemas da Bacia, elementos que deveriam ser trazidos pelos membros. Isso faz refletir sobre o modelo de gestão descentralizada proposto pela lei, que se considera adequado, mas que abarca outros fatores ao processo participativo, de caráter político, econômico e cultural, o que requer a predisposição dos dirigentes para compor espaços públicos abertos e transparentes (JACOBI, 2012), o que, contudo, não se evidenciou no estudo de caso do CTA.

Também ficou evidente que quando há alguma consulta nas reuniões, esta é conduzida de maneira acelerada, dando a entender que não se deseja debate. Este modo de condução que não favorece a participação e a manifestação faz com que o assunto não seja problematizado na sua complexidade (MAYER, 2016).

Estas constatações apontam que as reuniões plenárias do CTA não têm se constituído num espaço institucional de expressão ampla, que possibilite processos de vivência com sentido e significado (GOHN, 2008; DUFOUR, 2016). O processo participativo demanda tempo e disponibilidade para criar, oportunizar e incentivar a participação, o que é papel do Estado - neste caso o Comitê compreendido como órgão estatal – o qual tem capacidade de intervenção como apontam a Agenda 21 (BRASIL, 1992) e a Diretiva Quadro da Água (UE, 2010), WALDMAN, (2003) e MOREIRA, (2010).

Os modos de participar no CTA também são influenciados pela trajetória dos seus membros, o que determina o conhecimento acerca da causa debatida e facilita as manifestações. Apurou-se que quanto mais tempo de atuação tem um membro no Comitê, mais este tende a se manifestar, tendo em vista a experiência adquirida e o acúmulo de informações, o que amplia as possibilidades de interferir nos debates de formulação, execução e fiscalização (OLIVEIRA,

2010). Em relação a esta verificação apontam-se duas linhas de análise.

Primeira confirma o pressuposto da relação de interdependência entre informação e participação. A disponibilidade de informação aos membros motiva a participação, a frequência nas reuniões, a sensibilização e, possivelmente, o engajamento. Há de se salientar, no entanto, que caso estes não recebam informação dos gestores, caberia aos membros assumir uma postura proativa, buscando inteirar-se dos assuntos discutidos no Comitê, de forma a assegurar uma participação mais qualificada.

A segunda refere-se ao fato de se compreender que o maior tempo de atuação no Comitê pode auxiliar nos processos de participação, mas a renovação dos membros auxilia no rompimento de formas de representações desgastadas ou viciadas, abrindo oportunidade para novas dinâmicas.

Por fim, salienta-se que a forma de atuação do membro revela-se como elemento-chave para o processo de participação, tendo em vista que a representatividade melhora através do diálogo permanente com a categoria, apresentando-se, nas intervenções que ocorrem durante as reuniões do Comitê, as ideias do grupo, e não posicionamentos individuais.

7.2 Participação da sociedade no CTA

Quanto aos modos de participação do público externo, se observou que a relação do CTA com a sociedade (não membros) carece de aprimoramento. Ao longo das observações diretas nas reuniões, verificou-se que a participação da sociedade foi mínima, fato corroborado pelos dados coletados por meio dos questionários e entrevistas.

Considerada frágil, a participação da sociedade não se efetiva porque verificou-se que o cidadão não conhece o Comitê, pois falta informação e divulgação das ações e das reuniões. Portanto, desconhecem sua importância e influência na vida comunitária. Também o horário em que as reuniões ocorrem não favorece a participação (dias úteis, geralmente manhãs de sexta-feira). Além disso, como na região da bacia não há escassez de água a questão hídrica não é um tema de preocupação, despertando pouco interesse.

Houve relatos do CTA ter buscado, no passado, aumentar as participações das comunidades nas reuniões, mas como as pessoas chegavam sem informação prévia das pautas e dos procedimentos, causavam, muitas vezes, situações constrangedoras. Neste sentido, percebe-se que há necessidade de dar transparência pública aos atos, procedimentos e assuntos do Comitê, o que pode estimular a participação da sociedade de modo “adequado”.

A fragilidade da participação da sociedade no âmbito do CTA também se evidencia com o não preenchimento de todas as vagas destinadas aos membros, o que demonstra falta de interesse das pessoas e das entidades. Também, como não se informa à sociedade sobre a abertura das vagas, seu preenchimento é dificultado.

O modo de atuação do membro também interfere na relação do CTA com a sociedade,

pois se este for efetivamente representativo, dialogando com sua categoria, possibilitará a circulação de informação sobre o Comitê, estimulando a representação rotativa do grupo que representa. Mas para isso é preciso que ele seja um agente de informação, o que requer que se compreenda como um titular de direitos e de deveres perante a coletividade, envolvendo-se e disponibilizando tempo para seu exercício de cidadão ambiental (JACOBI, 2012; TURATTI, 2010).

Embora alguns membros considerem que não há necessidade de promover a participação das comunidades locais, a Declaração do Rio de Janeiro, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (BRASIL, 1992) enfatiza: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados no nível pertinente”. No caso da cidadania ambiental, a participação deve ocorrer em três frentes: atuação individual, da sociedade e do Estado, oportunizando-se aos cidadãos a capacidade de intervenção (WALDMAN, 2003). Deste modo, promove-se a gestão descentralizada, prevista tanto na legislação nacional quanto na estadual.

Há o reconhecimento legal da necessidade de participação da sociedade civil no tratamento das questões ambientais, o que está disposto no Acordo-Quadro do Mercosul. Também a Lei nº 9433/1997 traz como fundamento a necessidade de realizar a gestão dos recursos hídricos baseada na participação da comunidade, bem como a CE/1989 traz a participação como princípio e a Lei Estadual nº 10.350/94 enfatiza que esta participação comunitária se dará por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica (MERCOSUL, 2001; BRASIL, 1997; RIO GRANDE DO SUL, 1989; RIO GRANDE DO SUL, 1989).

A participação comunitária defendida aqui é a realizada pela comunidade local e pelos membros do Comitê. Por ser considerado o parlamento das águas, as possibilidades de manifestação no CTA são regimentais, porém se o cidadão acompanhar os debates realizados no CTA e tiver acesso à informação, qualifica-se a participação de membros e não membros. A participação ativa da população pode influenciar os membros com poder de voto ou colocar em xeque suas deliberações, colocando-se como um verdadeiro controle social.

O interessado tem o direito de ser informado sobre como está sendo representada sua entidade ou categoria e, assim, poderá dirigir alguma demanda ou solicitação ao seu representante. Infelizmente, ao longo da pesquisa, percebeu-se uma intencionalidade velada de alguns membros de que as pessoas não saibam das reuniões. Apesar da maior parte dos membros entender ser salutar a participação das comunidades locais, algumas pessoas buscam inibi-la, de modo que seus interesses em relação ao uso de água sejam contemplados, enquanto os das categorias inibidas sejam preteridos.

De modo geral, o estudo de caso evidencia que há distanciamento na relação do Comitê com a sociedade, estando abertas as possibilidades de criação de estratégias para que a participação se amplie de modo qualificado, o que requer que o cidadão conheça melhor seu

papel neste contexto, motivando-se, engajando-se. Deste modo, a necessidade de informação mostra sua relevância também em relação à representação, para o empoderamento efetivo de todos os membros e da sociedade.

A participação da sociedade demonstra, ainda, uma interdependência com as possibilidades de infraestrutura que o Estado disponibiliza ao CTA, uma vez que muitas medidas que estimulam a participação social dependem de ação estatal. Há a necessidade dos cidadãos cobrarem do Estado suas atribuições por meio de uma postura proativa, afastando-se da mera condição de beneficiário, exercendo uma cidadania vigilante (WALDMAN, 2003; TURATTI, 2010; LAPIERRE, 2003).

7.3 Estado no CTA

Evidenciou-se que a relação do CTA com o Estado tem forte influência nos modos de participação no Comitê, seja por meio dos membros (participação interna), seja da sociedade externa. O Comitê, por ser uma ramificação do Poder Executivo estadual, ligado ao DRH/RS, e este à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, é influenciado pelas escolhas estatais. Portanto, a crise financeira do Estado gaúcho durante o período da pesquisa refletiu-se na gestão dos recursos hídricos, que enfrentou limitações orçamentárias. Estes dois elementos - escolhas políticas e restrição orçamentária – exercem grande influência nos modos de participação do CTA, o que se manifestou fortemente no estudo de caso.

A não implantação da Etapa C do Plano de Bacia acarretou interrupção na sequência dos trabalhos do CTA, revelando-se como um fator desmotivador de participação dos membros. A dificuldade de implantação da Etapa C resultou na falta de assuntos para deliberar, enfraquecendo a missão do Comitê.

Devido à morosidade na renovação do Convênio entre a Universidade de Caxias do Sul e o Estado, o CTA ficou um longo período sem uma Secretaria Executiva, sem administrar seu site (que esteve fora do ar entre 2014 e 2016), o que, somado à desmotivação pelo não andamento da Etapa C, causou descrença no trabalho do grupo.

O processo participativo foi prejudicado, uma vez que a participação plena ocorre quando revestida de poderes deliberativos, decorrente do diálogo entre saberes e do acesso a informações básicas que dão condições de discernimento nas decisões e evitam a manipulação (MAYER, 2016; BRASIL, 2006; UE, 2010; REIS E COSTA, 2010; GENTILLI, 2005).

Entraves burocráticos e a morosidade dos processos desestimularam a participação tanto da sociedade como dos membros. Evidenciou-se que não há um reconhecimento da importância dos Comitês por parte do Estado e do Sistema de Recursos Hídricos. O Estado não reconhece a relevância dos Comitês, o que vai além de questões orçamentárias, pois se percebeu a ausência da participação de representantes do Estado nas reuniões do Comitê. O Estado ainda não reconheceu os Comitês de Bacia como fórum legítimo da sociedade. Esta é uma questão

relevante a ser levada em conta e que afeta a circulação de informação (falta estrutura) e o caráter do processo participativo (desestimula).

Este cenário vem freando a participação no Comitê, agravado pelo fato da sociedade depender, em parte, das ferramentas de acesso e estímulo que devem ser criadas pelo Estado (REIS E COSTA, 2010). No estudo de caso validou-se o que já fora constatado por Frank (2010), em pesquisa semelhante: avanços lentos e a existência de um vácuo entre a intenção e a aplicação da política de recursos hídricos. O sistema legal é completo, coerente, lógico, justo, mas carece de efetividade.

As pretensões igualitárias contidas na CF/1988 não se efetivam. Há carência de espaços institucionalizados em que haja expressão ampla do pluralismo e do dissenso. As previsões constitucionais do direito à participação não efetivam a participação. Evidenciou-se no estudo de caso que prevalece uma estrutura de exercício de poder centralizada, verticalizada e hierárquica (DUFOUR, 2016). Verificou-se que as ações governamentais, desde a criação dos Comitês, têm sido problemáticas e ausentes, apontado como um forte fator de desestímulo à participação. Isto porque não se garante a eficácia das ações e sua continuidade, independentemente dos momentos políticos (MOREIRA, 2010), como ocorre no modelo francês, que inspirou o brasileiro.

A falta de reconhecimento dos Comitês deve-se, além da falta de recursos financeiros, as escolhas políticas como o não reconhecimento deste fórum da sociedade civil organizada, e a manutenção de uma relação de distanciamento e descaso do Estado com o CTA. Este fato enfraquece a participação social, pois o Comitê não tem nem mesmo o que deliberar. O Estado é o maior agente inviabilizador do CTA. Não há porque solicitar uma participação maior, já que as ações dependem de medidas estatais. Especialmente no momento da pesquisa era necessária a licitação para a escolha da empresa que elaboraria a Etapa C e a criação das Agências de Bacias, o que permitiria que o sistema fosse autogerido, sem depender de vontades ou momentos políticos. Urge um novo modelo de gestão dos Comitês, de modo que fique menos a mercê do Estado, o qual deve respeitar as deliberações destes fóruns regionais, possibilitando que as ações aconteçam.

Talvez fosse o momento – desse vazio institucional e regimental, vez que não existe formalmente sobre o que deliberar – estratégico para deliberar sobre o que o Estado não considera relevante: o aperfeiçoamento dos processos de informação e de participação, tanto interno quanto externamente.

7.4 Ações para qualificar a participação

No decorrer do estudo de caso os membros do Comitê apresentaram algumas estratégias interessantes que objetivam aprimorar a participação no CTA. Dentre elas, apontaram a necessidade de o próprio Comitê pensar ações para aumentar e qualificar a participação, tanto

externa quanto interna. Sinteticamente, sugeriu-se a criação de comissão para planejar e divulgar as reuniões ordinárias; a transmissão online das reuniões e disponibilização de vídeos para consulta posterior; que as Universidades incluam nos conteúdos programáticos dos cursos de graduação relacionados ao meio ambiente o tema “Comitê de Bacia”; a criação de formas de divulgação sobre a importância do CTA, verificando materiais já existentes no site da ANA; a criação de Subcomitês com discussões regionalizadas em que os atores locais estariam mais sensibilizados; a exposição das listas de presenças em cada reunião para autocrítica dos membros; a discussão de modos de sensibilização de gestores e legislativos municipais, além das categorias que compõem o CTA.

Estas sugestões representam uma valorização do espaço do CTA como *locus* privilegiado para a participação, pois podem gerar um sentimento de pertencimento dos cidadãos (ALMEIDA e CERQUEIRA, 2010; MAYER, 2016). Elevando-se a participação e o engajamento, fomenta-se a vivência com significado, tornando os partícipes protagonistas de sua história (GOHN, 2008).

De modo conclusivo, apurou-se que há um reconhecimento da importância da participação local pela maioria, porém é necessário o exercício da voz ativa dos membros como forma de fortalecer a democracia, conforme preconizado no Relatório Final da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1991). Algumas das sugestões dos membros dependem de movimentos e ações de diversos atores: membros do Comitê, gestores, secretaria executiva e governo estadual, uma vez que algumas dependem de recursos financeiros e políticos. Porém, mais que destes recursos dependem, essencialmente, do desejo de fazer.

8 Considerações finais

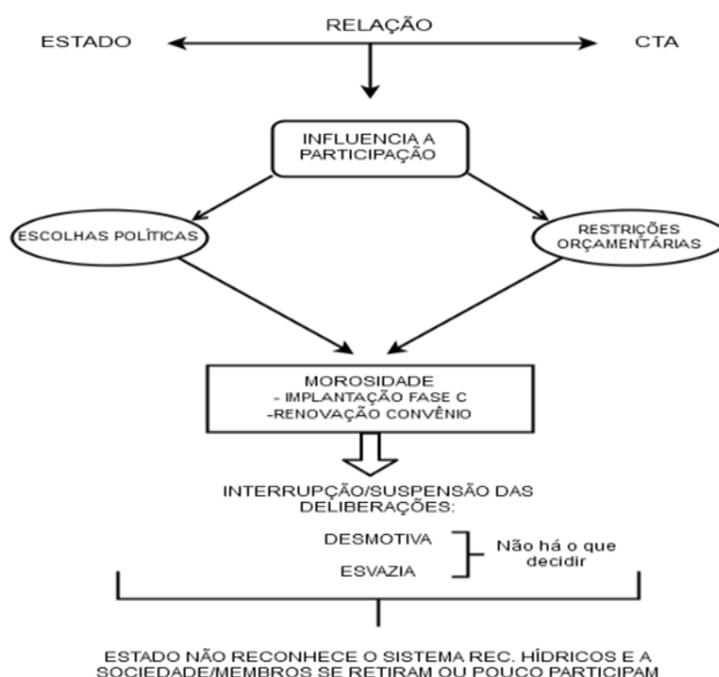
O estudo evidenciou que a questão da participação é uma categoria demasiadamente complexa e multifatorial e que a informação é pressuposto para a participação, tanto que o tempo de atuação no CTA determina uma participação mais ativa dos membros. A participação que ocorre no âmbito interno do CTA revelou-se passiva e instrumental, influenciada pelo Estado, que não reconhece os CBHs, e pela falta de conforto e incentivo para os membros se pronunciarem nas reuniões, além das conduções aceleradas em momentos de debates sobre temas relevantes, o que inibe o aprofundamento, deixando transparecer um *modus operandi* intencional, para evitar as manifestações.

A participação da sociedade no CTA é praticamente inexistente, tendo como determinante também o papel do Estado nesta relação. A sociedade não participa porque não conhece, e não conhece por falta de informação sobre as ações e reuniões do CTA. Além disso, não se observa nas conversas sociais uma preocupação com o tema da água local, uma vez que não há escassez na Bacia.

A pouca participação da sociedade também se reflete na falta de preenchimento das vagas do CTA. Observou-se uma intenção velada no CTA para que a sociedade não se aproxime, talvez para evitar discussões e posicionamentos que não deseja. Cabe frisar que há um elemento-chave na participação: a responsabilidade individual, seja do membro do CTA, em ser representativo e proativo, ou do cidadão, que precisa compreender seu papel e sua responsabilidade neste contexto.

A Figura 2 expõe a relação existente entre o Estado e o CTA e a natureza da participação que ocorre, influenciada pelas escolhas políticas e restrições orçamentárias no Estado do RS. A não implantação de ações que cabiam ao Estado causou a interrupção dos trabalhos do CTA, que veio realizando reuniões sem ter sobre o que deliberar. Com isso houve desmotivação, esvaziamento e afastamento dos membros, repercutindo na sociedade.

Figura 2 – Influência das ações ou omissões do Estado do Rio Grande do Sul na participação do CTA.



Fonte: Luz (2017).

Por fim, entende-se que as ações indicadas para qualificar a participação no âmbito do Comitê podem contribuir para melhorar a participação interna e externa. Relevante é verificar que a maioria delas pode ocorrer independentemente de ações estatais. São propostas simples, que dependem dos seus gestores e do querer fazer dos membros, exigindo deles uma postura ativa para que se efetive a ideia de um Parlamento das Águas. Um interessante e completo arcabouço legal está posto. O desafio é garantir que esses direitos se efetivem, não apenas para cumprir formalidades ou revestir atos autoritários com uma roupagem democrática e

participativa. Para que sejam implantados mecanismos que proporcionem uma participação cidadã, informada, pode-se começar explorando metodologias simples, que encorajem a manifestação de todos nas reuniões.

Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos. Vol. 1. Brasília: SAG, 2011. Disponível em:
<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2014.
- ALMEIDA, A. P. de; CERQUEIRA, K. L. Poder local, participação democrática e capital social: uma análise a partir da teoria do discurso de Jürgen Habermas. In: GORCZEWSKI, C. (Org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 291-307.
- BENEVIDES, M. V. O direito humano à participação política. In: SEDHPR. **Brasil Direitos Humanos 2008: a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal**. Brasília: SEDHPR, 2008.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Agenda 21 Global**. Brasília: MMA, 1992. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em: 18 nov. 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 3 nov. 2013.
- BRASIL. **Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos [...]. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 2 set. 2014.
- BRASIL. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: MMA, 2006. Disponível em:
http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=c37feae3-8169-4049-900b-e8160661f541&groupId=66920. Acesso em: 10 jul. 2014.
- CÁNEPA, E. M. et al. **Os comitês de bacia no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas**. Porto Alegre: ABES, 2011.
- CASTELLS, M. **A crise da democracia, governança global e a emergência da sociedade civil global**. In: GUTERRES, A. et al. Por uma governança global democrática. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2005. p. 95-128.
- CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 97-118, 2007. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a07v10n2.pdf>. Acesso em: 28 set. 2014.
- CAUBET, C. G. **A água, a lei e a política... E o meio ambiente?** Curitiba: Editora Juruá, 2008.
- CAVALHEIRO, A. F. **O recall** enquanto instrumento de participação popular sob o viés da democracia deliberativa. In: GORCZEWSKI, C. (Org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 347-368.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

- COSTA, H. A., BURSZTYN, M. A. A.; NASCIMENTO, E. P. do. Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 89-113, jan./abr. 2009.
- DUFOUR, F. P. **A governança democrática como instrumento de participação cidadã no processo de tomada de decisões em políticas públicas**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC-PR, Curitiba: 2016.
- FLORIT, L. F.; NOARA, C. T. Visão de mundo: Desenvolvimento, Meio Ambiente e Democracia nos Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, R. N. (Org). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 69-104.
- FRANK, B. Formação e experiência: os organismos de bacia hidrográfica são capazes de lidar com a complexidade da gestão de recursos hídricos? In: ABERS, R. N. (Org). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 39-68.
- GENTILLI, V. **Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GOHN, M. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2008.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.
- JACOBI, P. R. Desafios à governança e participação popular no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org). **Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 69-89.
- JACOBI, P. R. **Inovação na governança da água e aprendizagem social no Brasil**. São Paulo, dez. 2011. Disponível em: <https://www.akatu.org.br/noticia/inovacao-na-governanca-da-agua-e-aprendizagem-social-no-brasil/>. Acesso em: 2 set. 2014.
- JACOBI, P. R. et al. Governança da água no Brasil: dinâmica da política nacional e desafios para o futuro. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Orgs). **Governança da água e políticas públicas na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 49-82.
- JACOBI, P. R. **Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a Governança Ambiental**. São Paulo: Annablume, 2012.
- JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. de A. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a11.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- HOCHSTETLER, K. Prefácio. In: ABERS, R. N. (Org). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 9-11.
- LAPIERRE, J. W. **Que es ser ciudadano?** Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.
- LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- LEMONS, M. C. et al. Informação Técnica e Gestão Participativa de Bacias Hidrográficas no Brasil. In: ABERS, R. N. (Org). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 191-211.
- LUZ, J. P. **A governança dos recursos hídricos no Comitê de Gerenciamento dos Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas**. 2017. Tese (Doutorado em Ambiente e Desenvolvimento) - Univates, Lajeado: 2017. Disponível em:

<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/1723/1/2017JosianePauladaLuz.pdf> Acesso em: 15 ago. 2018.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MAYER, G. S. **O efetivo exercício do direito fundamental à participação política como instrumento para a concretização de uma boa administração pública**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - UNISC, Santa Cruz do Sul: 2016. Disponível em: <http://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1025/1/Grazieli%20Schuch%20Mayer.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2016.

MERCOSUL. **Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Mercosul**. Assunção: 2001. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_002_001_Acordo%20Meio%20Ambiente_MCS_At%201_01.PDF. Acesso em: 23 out. 2014.

MORAES, R. Mergulhos Discursivos: análise textual qualitativa entendida como processo integrado de aprender, comunicar e interferir em discursos. In: GALIAZZI, M. do C.; FERREITAS, J. V. de. (Orgs.). **Metodologias emergentes de pesquisa em educação ambiental**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. p. 85-114.

MOREIRA, M. M. M. A. A atuação dos governos estaduais nos comitês de bacia. In: ABERS, R. N. (Org). **Água e política: atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 137-157.

NUNES, J. B. A.; SCHIRMER, C. Novos fundamentos da democracia: a crise de legitimidade do sistema de representação e novas experiências de democracia participativa. In: GORCZEWSKI, C. (Org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 369-389.

OLIVEIRA, F. M. G. de. **Difusos e coletivos: direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA AS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: CETESB, 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 2 jan. 2016.

PEREZ, M. A. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 163-176.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano**. A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. Brasília: 2006. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2006_portuguese_summary.pdf. Acesso em: 10 out. 2014.

REIS, S. da S.; COSTA, M. M. M. da. Participação política enquanto dever fundamental da cidadania: aportes teóricos. In: GORCZEWSKI, C. (Org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 407-426.

RIBEIRO, W. C. **Geografia política da água**. São Paulo: Annablume, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359>. Acesso em: 30 set. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994**. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos [...]. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1994. Disponível em: www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tip

o=pdf. Acesso em: 29 jul. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Portal do Meio Ambiente. **Comitês de Gerenciamento de bacia Hidrográfica**. Disponível em: http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=295. Acesso em: 27 out. 2014.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOARES, S. I. de O. **Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da Água no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010.

THEODORO, S. H. *et al.* **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005.

TUNDISI, J. G.; MATSUMURA-TUNDISI, T. **Recursos hídricos no século XXI**. São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

TURATTI, L. Cidadania ambiental: participação política além fronteiras. In: GORCZEWSKI, C. (Org.). **Direitos Humanos e participação política**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 49-73.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Directiva-Quadro Água**. 2010. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/pt.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

UNIÃO EUROPEIA (UE). Documento de Referência n. 7: **Desarrollo y gobernanza del sector del agua: Complementariedades y sinergias entre el enfoque sectorial y la gestión integrada de los recursos hídricos**. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009. Disponível em: <https://europa.eu/capacity4dev/file/11367/download?token=m4RtCKbm>. Acesso em: 11 nov. 2014.

VIEGAS, E. C. **Gestão da água e princípios ambientais**. 2. ed. Caxias do Sul: Educs, 2012.

WALDMAN, M. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKI, J.; PINSKI, C. **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 545-561.

Artigo submetido em: 2021-07-29

Artigo reapresentado em: 2021-09-01

Artigo aceito em: 2021-09-13