



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

Josiane Paula da Luz¹
Luciana Turatti²
Jane M. Mazzarino³

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

El escenario global de la crisis hídrica a nivel mundial señala que por lo menos 80 países tiene serias dificultades para mantener la disponibilidad de agua, lo que afecta al 40% de la población mundial, según evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUD, 2006). De este modo, más de mil millones de personas tiene problemas de acceso al agua potable y 2,4 mil millones no tienen acceso a saneamiento básico, señalan Tundisi y Matsumura-Tundisi (2011). Brasil participa de este escenario que apunta a la preocupación social por las cuestiones ambientales y la gestión de recursos hídricos.

Es en la década de 1980 que se observa una degradación acentuada de los recursos hídricos, lo que resultó en diversas manifestaciones de la sociedad, a favor de la recuperación de los manantiales y la necesidad de crear un sistema de gestión que promoviese una discusión más amplia sobre la cuestión, involucrando al poder público, asociaciones de profesionales involucrados en cuestiones relacionadas a los recursos hídricos y sectores organizados de la

¹ Doctora en Ambiente y Desarrollo; vinculada al Instituto Federal Sul-Rio-Grandense campus Venâncio Aires; ORCID 0000-0001-9824-9215; e-mail: luz.josiane@gmail.com

² Post doctora en Derecho por la Universidad de Sevilla, España. Profesora permanente del Programa de Post Graduación en Ambiente y Desarrollo - PPGAD y del Programa de Post Graduación en Sistemas Ambientales Sustentables - PPGSAS, ambos de la Univates; ORCID 0000-0002-6684-1422; e-mail: lucianat@univates.br;

³ Doctorado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad del Vale do Rio dos Sinos; Profesora permanente del Programa de Post Graduación en Ambiente y Desarrollo (PPGAD) de la Universidad del Vale do Taquari; ORCID 0000-0002-6051-5116; e-mail: janemazzarino@univates.br

sociedad civil, a fin de dar la oportunidad de participación no solo a diferentes organismos del Estado, sino también a la sociedad en gestión de estos recursos (JACOBI *et al.*, 2009).

El modelo de gestión hídrica, inaugurado por la Ley N° 9433/1997, establece la cuenca hidrográfica como base territorial de planificación y de gestión del agua, por medio de la creación de comités de cuenca y sugiere un proceso local más participativo y descentralizado. Se vuelve, así, relevante investigar como estos supuestos están siendo implementados, o no, en la gestión del agua (BRASIL, 1988; 1997).

El objetivo de este artículo es examinar en qué medida la participación social, prevista en la legislación y en los documentos pertinentes a los recursos hídricos para realización de los procesos de gestión emerge en la condición de elemento fundamental del gobierno hídrico en el Comité de Administración de la Cuenca Hidrográfica Taquari-Antas. Para esto fue realizado un estudio de cualitativo, que se presenta por medio de fundamentación teórica y análisis documental sobre el tema de la participación, reflexiones estas que sustentan la comprensión del estudio empírico.

La creciente preocupación por las cuestiones ambientales en todo el mundo ha generado una inquietud por parte de la población en el sentido de establecerse una gobernanza ambiental global. Castells (2005) relaciona la crisis de gobierno a la crisis de legitimidad política, proveniente de la distancia creciente entre los ciudadanos y sus representantes. Una serie de crisis se cruzan, afirma (de eficiencia, de legitimidad, de identidad y de equidad), y los instrumentos usados por instituciones políticas e institucionales se muestran insuficientes o inadecuados.

Para implementar un sistema de gobierno el autor propone incluir la participación de los ciudadanos en la dimensión política para la gestión de las cuestiones globales relevantes, mejorando la democracia con la institución de mecanismos de participación de las organizaciones, de los movimientos sociales y de los ciudadanos en general en todos los niveles del sistema institucional internacional. Soares (2010) concuerda que la gobernanza busca mayor efectividad en la democracia y en las políticas públicas, lo que requiere inversiones en mecanismos de participación, de construcción de consenso, diálogo y cooperación (SOARES, 2010).

La sociedad civil desempeña un papel fundamental en la gobernanza ambiental global. “Al hablar de Gobernanza nos referimos básicamente a un modo no jerárquico de gobierno, donde los actores no-estatales, y diversos segmentos participan en la formulación e implementación de políticas públicas” (JACOBI, 2012a, p. 12). Por lo tanto, los procesos de gobernanza requieren asociación, actuación en red, empoderamiento, percepción de interdependencia entre los actores, integración, complementariedad, corresponsabilidad, prácticas educativas, toma de decisiones compartida y negociación (JACOBI; SINISGALLI, 2012). Sin embargo, Castro (2007), destaca que al discutir la gobernanza del agua en el siglo

XXI es necesario superar una versión idealizada de gobernanza, que presenta el Estado, el mercado y la sociedad civil como socios en una relación simétrica y despolitizada

2 Método

El estudio se caracteriza como interdisciplinario, cualitativo, bibliográfico y documental, incluyendo un estudio de caso, que abarca investigación de campo. Estructuralmente, la investigación se desarrolla en cuatro etapas: a) búsqueda bibliográfica sobre los temas de la investigación; b) investigación documental sobre legislaciones y documentos elaborados por la sociedad civil, relacionados a los recursos hídricos, cuencas hidrográficas, su gobernanza y la categoría participación; c) Estudio de Caso, que comprendió una investigación de campo con base en la observación directa de las reuniones del Comité de Administración de la Cuenca Hidrográfica Taquari-Antas, aplicación de cuestionarios a sus miembros, además de entrevistas en profundidad, semiestructuradas, realizadas posteriormente, con los representantes más activos de cada categoría; d) triangulación, buscando construir puentes entre los resultados empíricos y el análisis documental con los referenciales teóricos asumidos *a priori*.

El estudio de caso tiene como objetivo reunir el mayor número de informaciones por medio de diferentes técnicas de investigación, a fin de aprender una situación y describir su complejidad (GOLDENBERG, 2013). Entre agosto de 2014 y diciembre de 2015 se realizó una observación directa en 10 reuniones del Comité, a fin de verificar de qué forma ocurre la participación de los miembros. La observación fue directa y asistemática, es decir, espontánea, sin una guía preestablecida (GIL, 2012), lo que permitió un seguimiento prolongado y minucioso de las situaciones.

Entre 2014 y 2016 fueron aplicados cuestionarios para los representantes titulares y suplentes de cada categoría y a los presidentes del Comité Taquari-Antas (CTA). Había 55 miembros juramentados para la gestión 2015/2016 (39 titulares y 16 suplentes), de estos 26 respondieron al cuestionario. Como se trataba de un período de transición se decidió enviar el cuestionario también a los miembros que componían el Comité hasta entonces. De los 46 miembros de la composición anterior (gestión 2013/2014), 11 respondieron a los cuestionarios. Los resultados presentados, por lo tanto, representan 37 cuestionarios respondidos.

Con el fin de profundizar aún más el estudio de caso por medio de diferentes perspectivas, se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas con un representante de cada categoría del Comité Taquari-Antas y, también, con los gestores del período 2015/2016. La entrevista es considerada una técnica de gran relevancia en la investigación social, posibilitando la obtención de datos en profundidad (GIL, 2012). El representante elegido fue el que demostró mayor compromiso al responder a los cuestionarios y que se colocó como protagonista en las reuniones. Las transcripciones generaron un documento de alrededor de 200 páginas.

En la siguiente etapa tuvo lugar la triangulación. Los datos fueron interpretados siguiendo la propuesta de análisis textual, que comprende la lectura rigurosa y profunda de las respuestas, destacándose los tramos más significativos, identificándose semejanzas y diferencias, agrupándolos en las siguientes subcategorías: a) participación de los miembros, b) participación de la sociedad, c) participación del Estado, y c) acciones para calificar la participación. La categorización es un proceso de clasificación de las unidades de análisis producidas a partir del corpus, que estructura la comprensión de los fenómenos investigados (MORAES, 2005).

3 Contextualización del lugar de investigación: El comité de administración de la Cuenca Hidrográfica Taquari-Antas

La cuenca hidrográfica es una unidad regional de planificación y de administración de las aguas, basada, según Jacobi (2011) en el trípede descentralización -participación-integración, considerando la calidad y la cantidad de las aguas por medio de acciones que promuevan los usos múltiples de los recursos hídricos. Tundisi y Matsumura-Tundisi (2011) consideran que actuar en un contexto de cuenca hidrográfica permite la integración multidisciplinar entre diferentes sistemas de administración, estudio y actividad ambiental.

Para la Agencia Nacional de Agua – ANA, los comités de cuenca hidrográfica son como una nueva instancia de hacer política: descentralizada por cuenca hidrográfica y contando con la participación de los poderes públicos, de los usuarios y de las organizaciones de la sociedad civil. “Los comités de cuenca hidrográfica difieren de otras formas de participación previstas en las demás políticas públicas, pues tienen como atribución legal deliberar sobre la gestión del agua haciéndolo de forma compartida con el poder público” (AGÊNCIA NACIONAL DAS AGUA, 2011, p. 19). El cuadro 1 presenta una síntesis de las competencias de un comité de administración de cuenca hidrográfica.

Cuadro 1 – Competencias del Comité de Administración de Cuenca Hidrográfica

Deliberativas	<ul style="list-style-type: none"> • Arbitrar en primera instancia administrativa los conflictos por el uso del agua. • Aprobar el Plan de Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica y consecuentemente: <ul style="list-style-type: none"> - Metas de racionalización de uso, aumento de la cantidad y mejora de la calidad; - Prioridades para otorgamiento del derecho de uso de recursos hídricos; - Directivas y criterios generales para cobro; y - Condiciones de operación de reservorios, buscando garantizar los usos múltiples. <ul style="list-style-type: none"> • Establecer los mecanismos de cobro por el uso de recursos hídricos. • Establecer criterios y promover el prorrateo de costo de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo.
Propositivas	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañar la ejecución del Plan de Recursos Hídricos de la Cuenca y sugerir las medidas necesarias para el cumplimiento de sus metas. • Designar la Agencia de Agua para aprobación del Consejo de Recursos Hídricos competente. • Proponer los usos no otorgables o de poca expresión al Consejo de Recursos Hídricos competente. • Elegir la alternativa de encuadre de los cuerpos de agua y enviarla a los consejos de recursos hídricos competentes. • Sugerir los valores a ser cobrados por el uso del agua. • Proponer a los consejos de recursos hídricos la creación de áreas de restricción de uso, con miras a la protección de los recursos hídricos. • Proponer a los consejos de recursos hídricos las prioridades para aplicación de recursos oriundos del cobro por el uso de los recursos hídricos del sector eléctrico en la cuenca.
Consultivas	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el debate de cuestiones relacionadas a recursos hídricos y articular la actuación de las entidades intervinientes.

Fuente: ANA, 2011 (adaptado por las autoras).

La Cuenca Hidrográfica Taquari-Antas, localizada en Rio Grande do Sul, es la más grande de Brasil en número de municipios, congregando 120 y una población estimada en 1.200.000 de habitantes. Su área de drenaje es de 26,4 mil km² (RIO GRANDE DO SUL, 2014). En 1997 se llevó a cabo su organización, con identificación de los usuarios y segmentos de la población para la conformación inicial del Comité. Con el Decreto 38.558, del 8 de julio de 1998, fue creado el Comité de Administración de la Cuenca Hidrográfica Taquari-Antas, dándose inicio a las reuniones, según señala Cánepa et al (2011).

Las representaciones están distribuidas en los siguientes grupos: Grupo I – Representantes de los Usuarios del Agua; Grupo II – Representantes de la Población; Grupo III – Representantes el Gobierno Estadual y Federal; y el Grupo IV – Grupo Especial.

4 Participación y ciudadanía ambiental

En las últimas décadas, especialmente en Brasil, después de la reimplementación del régimen democrático, vienen buscándose nuevas formas institucionales para incentivar la participación directa de los ciudadanos en los temas públicos, como, por ejemplo, en la elaboración de presupuestos municipales; en la creación de consejos de educación, de medio ambiente, de salud, de tránsito, de seguridad, del niño y del adolescente; en el debate de

cuestiones relacionadas al medio ambiente, destacándose aquí los Comités de Administración de Cuenca Hidrográfica. Conceptualmente, Gohn define la participación como:

[...] un proceso de vivencia que imprime sentido y significado a un grupo o movimiento social, volviéndolo protagonista de su historia, desarrollando una consciencia crítica desalentadora, agregando fuerza sociopolítica a ese grupo o acción colectiva, y generando nuevos valores y una cultura política nueva (GOHN, 2008, p. 30).

Theodoro (2005), a su vez, presenta una clasificación didáctica de participación en la sociedad, que posibilita variadas combinaciones: participación individual, colectiva, pasiva, activa, voluntaria e instrumental. La participación individual es una acción individual, de elección, mientras que la colectiva implica una acción de carácter asociativo. Ambas pueden ser de carácter público o privado. En la participación pasiva prima la repetición de comportamientos deseados, siendo, generalmente, esporádica y de mera representación. La participación activa es regida por la constancia y por la formalidad, presupone la organización dinámica de un grupo que asume el compromiso de la lucha y de la conquista con el compromiso directo en los temas de su interés, de forma solidaria, buscando cambios en el comportamiento y en las actitudes individuales y colectivas. La participación voluntaria es de carácter espontáneo, regida por la solidaridad, pero está asociada a la resolución inmediata de problema, mientras que la participación instrumental apunta a la conquista de posición de poder, siendo dirigida por organizaciones externas, con la relativa inclusión de la población, pues la excluye de las decisiones.

Según este autor, cuanto más la comunidad se integra voluntariamente a proyectos de solidaridad participativa (caracterizados por la obligación política horizontal entre individuos), más disminuye la adhesión voluntaria a lo que el gobierno quiere, y se suman esfuerzos dirigidos a lo que la comunidad desea (THEODORO, 2005).

La participación democrática de los ciudadanos en las decisiones de la Administración Pública es vital para la ciudadanía, siendo el poder local estratégico para la realización de la participación democrática, defienden Almeida y Cerqueira (2010). Para eso, es necesaria una integración expresiva entre los diversos actores sociales, para la elaboración de políticas públicas de interés de la población. La participación de los ciudadanos en la gestión de lo público concede un carácter democrático, legítimo, de igualdad y de inclusión a las decisiones del Estado. Las acciones administrativas se legitiman con la adhesión de la sociedad, contribuyendo para la eficiencia administrativa, según Reis y Costa (2010). Para las autoras, la apertura de los espacios de participación requiere la creación de instrumentos de fomento y de calificación de la participación política, tomando en cuenta la pluralidad que compone la sociedad civil.

A pesar del reconocimiento de su importancia, la efectiva participación social aún es

tímida y restricta en algunos sectores, lo que para Reis y Costa (2010) está relacionado al hecho de que la sociedad civil no tiene fuerzas para emanciparse sola y ampliar su participación; y porque no hay función inductora del Estado que, a pesar de los riesgos de asistencialismo y paternalismo, debe crear herramientas de acceso y de estímulo a la participación, que exige, según las autoras, condiciones de discernimiento, crítica y autonomía, de lo contrario los involucrados serán dirigidos y/o manipulados.

Se observa que existe una crisis de legitimidad del sistema representativo, la cual se expresa por los bajos índices de filiación partidaria, por la abstención electoral, por la apatía y por la no participación política y social, dicen Nunes y Schirmer (2010). Cavalheiro (2010) denomina esta como una crisis del paradigma de democracia deliberativa, enfatizando que fuerza una nueva relación y presupone un nuevo modelo de ciudadanía, que posibilite la participación efectiva de la sociedad civil en la gestión y en la conducción del Estado. Si el pueblo no tiene motivación para la participación consciente, permanece indiferente, hostil, volviéndose presa fácil para la manipulación oportunista.

Si la ciudadanía activa debe ser atrayente, como reafirma Benevides (2008), se coloca el valor de la información como presupuesto para la participación. Gentili (2005) sostiene que para que la persona pueda participar de las decisiones que le interesen, en condiciones de igualdad, es indispensable un sistema de comunicación que ofrezca a los ciudadanos las informaciones calificadas y diversificadas, para que las decisiones sean tomadas conscientemente, ya que su garantía legal no garantiza su efectividad.

Dufour (2016) entiende que la Constitución Brasileña, aunque contemple la amplia participación, no logra abarcar sus pretensiones discursivas iniciales de ampliación de la participación política de los ciudadanos.

[...] La visión que se tiene de la participación sigue siendo pasiva y burocrática, como consulta pública y obtención de datos, no avanzando en el sentido de ofrecer coautoría de las decisiones a los supuestos “participantes” y lejos aún de poder ser llamado “ciudadanía activa” (COSTA, BURSZTYN y NASCIMENTO, 2009, p. 92).

En ese sentido, según Dufour (2016), se mantiene una estructura de ejercicio de poder centralizada, verticalizada y jerárquica, saboteando las pretensiones igualitarias y democráticas de la Constitución brasileña en vigor. La complejidad reside en viabilizar espacios institucionalizados que permitan efectivizar ese derecho, convirtiéndose en un proceso de ciudadanía ambiental. Específicamente en el área del Derecho Ambiental la participación es considerada un principio importante, aún así, para Leite y Ayala (2004) todavía no se implementó la formación de un Estado de Derecho Ambiental.

Oliveira (2010) nombra el principio de derecho ambiental de la participación como “principio de la participación comunitaria”, afirmando que el acceso a las informaciones

ambientales se vuelve imperioso para la participación comunitaria en la formulación de las políticas públicas ambientales, permitiendo al ciudadano interferir en los debates de formulación, de ejecución y de fiscalización de esas políticas, contribuyendo con la democracia participativa, en vez de solo someterse a las decisiones preestablecidas.

El principio de la participación está incluido en la Declaración de Rio de Janeiro, relativa a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que en el art. 10, establece: “El mejor modo de tratar las cuestiones de medio ambiente es asegurando la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel pertinente” (ONU, 1992).

En CF/1988 el principio de la participación está insertado en el art. 225, donde se coloca que cabe a la colectividad el deber de defender y de preservar el medio ambiente equilibrado para las presentes y futuras generaciones (BRASIL, 1988). Leite y Ayala (2004, p. 157) destacan que aún es un problema a ser enfrentado cuando se comprende “que el deber de protección es una tarea comunitaria, cooperativa y fundada en un modelo de distribución subjetiva de responsabilidades, y no simplemente una tarea u objetivo del Estado”.

Mayer (2016), acerca del tema, destaca que la falta de participación del ciudadano ocurre, también, por (des)interés de los gobernantes, que, muchas veces, deliberadamente, no propician y no estimulan la participación de las personas en la toma de decisiones públicas. Es el caso de las consultas populares poco divulgadas y de las reuniones o hasta de las audiencias públicas en días hábiles y horarios de expediente, lo que limita la participación.

Bobbio (1992) entiende que la participación es una de las dimensiones intrínsecas a la democracia. Defender la valorización del agua, del aire, del suelo, de la fauna, de la flora y del hombre se traduce en una forma de contemplar intereses considerados difusos, que conciernen a un número indeterminado de personas, y no a intereses solamente individuales. Para Hochstetler (2010) la democracia proveniente de las oportunidades para la participación es el único mecanismo capaz de lidiar con las preocupaciones ambientales de forma mínimamente eficaz. En el caso del agua, se revela así la importancia de un Comité de Administración de Cuencas Hidrográficas, también llamado “Parlamento del Agua”, que propicie un espacio de discusión y de deliberación sobre la gestión local de los recursos hídricos, desencadenando el ejercicio de una forma de ciudadanía específica: la ambiental.

Para Ribeiro se trata de una nueva ética, un nuevo estilo de vida:

Una nueva ética ambiental debe conciliar distintas temporalidades sociales con los tiempos de la naturaleza, lo que exige aumentar el conocimiento de procesos naturales y de su dinámica. Debe permitir la libre expresión de los ciudadanos en una perspectiva de realización por la cultura, por la creencia, no por la posesión o acceso a bienes de consumo. La nueva ética debe liberar a la especie humana para la creación, dejando de lado el control social de cuerpos y mentes [...] en suma: es preciso cambiar el estilo de vida (RIBEIRO, 2008, p. 146-147).

Para el autor, un nuevo proyecto de sociedad requiere cambios culturales que retomen los aspectos más nobles de la existencia, como la idea de permanencia, de perennidad, de diálogo, de respeto, de relaciones de solidaridad. Este proyecto debe incluir la gestión democrática de los recursos naturales, y del agua en especial, a fin de permitir la reproducción de diversos modos de vida, sin que uno de ellos amenace a los otros, agotando la base material de la existencia.

5 Gestión participativa del agua

En el caso de la gestión del agua, la participación de la sociedad comienza a ser pensada a partir de un contexto actual de escasez de un producto imprescindible para la vida, según Caubet (2008). Con la promulgación de la CF/1988 y de la Ley N° 9433/1997, que instituye la Política Nacional de Recursos Hídricos, se reconoce la sociedad civil como parte indispensable para el proceso de gestión de los recursos hídricos. Para Florit y Noara (2010) es a través de la asociación y de la participación en la esfera pública que la sociedad civil puede afectar el sistema político.

El modelo de participación descentralizada en la gestión del agua obedece a una lógica sociotécnica en la cual “las relaciones de poder no desaparecen, sino que pasan a ser trabajadas y negociadas conjuntamente entre legos y expertos” (FLORIT e NOARA, 2010, p. 101). Una de sus características es la importancia dada a la participación pública y su garantía en todos los plenarios que componen el sistema como modo de legitimar la decisión y garantizar su implementación (consejo y organismos nacionales y estatales de recursos hídricos, comités de administración de cuencas hidrográficas). Los Comités de Administración de Cuencas Hidrográficas nacen con el objetivo de aproximar a la población y de proporcionar que participen de las decisiones referentes a los diversos usos del agua.

La gestión descentralizada, participativa y democrática del agua fue insertada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), en su Informe final (1987):

La ley, por si sola, no puede imponer el interés común. Este requiere principalmente la concientización y el apoyo de la comunidad, lo que implica mayor participación pública en las decisiones que afectan al medio ambiente. El mejor modo de conseguir eso es descentralizar la administración de los recursos de que dependen las comunidades locales, dándoles voz activa en lo que respecta a los usos de esos recursos. También es preciso estimular las iniciativas de los ciudadanos, dar más poderes a las organizaciones populares y fortalecer la democracia local (CMMAD, 1991, p. 68-69).

La descentralización participativa es un instrumento importante utilizado por los modernos sistemas de gestión del agua, que permite al Estado mantener el dominio sobre el agua con la participación de la sociedad y de los usuarios del agua en las decisiones (OLIVEIRA, 2010, p. 100). En la gestión hídrica existen actividades exclusivas del Poder Público, como el otorgamiento del derecho al uso del agua, pero, también, existen organismos

participativos a quien se atribuye parte importante de la gestión, el caso de los Comités de Cuenca, de las Agencias de Agua y del Consejo Nacional y Estadual de Recursos Hídricos, integrantes del Sistema Nacional de Administración de los Recursos Hídricos. Para Viegas (2012), el foro más importante para implementar el principio de la participación es el Comité de Cuenca, pues están representados los segmentos estatales, los usuarios y la sociedad civil. Este modo de gestión, que considera la multiplicidad de usos y de usuarios de los recursos hídricos, rompe el paradigma dominante hasta la edición de la Ley N° 9433/97, que era marcado por una administración centralizada y fragmentada del agua (VIEGAS, 2012, p. 162).

También es posible sustentar que el proceso descentralizado de participación de la sociedad, por intermedio de los comités de cuencas, posibilita encontrar soluciones para problemas regionales y locales de recursos hídricos. Sin embargo, desarrollar una cultura de participación demanda tiempo y disponibilidad de los involucrados (MOREIRA, 2010).

En una amplia investigación realizada sobre como los organismos de cuenca son capaces de lidiar con la complejidad de la gestión de los recursos hídricos, Frank (2010) constata que la gestión de los recursos hídricos avanza muy lentamente, pues existe una distancia a ser superada, que él llama un vacío entre la intención y la aplicación de la política de recursos hídricos, o sea, entre el objetivo de desarrollo sustentable y los instrumentos de administración disponibles para ponerlos en práctica, considerando los problemas concretos, lo que justamente mueve a las personas a participar de los organismos de cuencas o a buscar soluciones. El análisis realizado por el autor sugiere que faltan abordajes metodológicos para lidiar con la complejidad de la gestión de los recursos hídricos en el ámbito de las cuencas hidrográficas. Moreira (2010) defiende que se busque la participación social efectiva, para que las acciones necesarias para resolver problemas y definir las políticas sean aceptadas en el momento de la implementación, sin correr el riesgo de que el proceso retroceda.

Lemos et al (2010) explican que, a pesar de la necesidad de mecanismos legales y de espacios institucionales para promover la gestión participativa del agua, estos no son suficientes para alcanzar una participación efectiva. Para ampliar la participación de la sociedad en la gestión hídrica es necesaria la predisposición de los gobiernos en crear espacios públicos y plurales, donde los conflictos puedan ser discutidos abiertamente y las diferencias confrontadas, construyéndose, así, una ingeniería institucional legítima a los ojos de la sociedad (JACOBI, 2012).

6 Participación en la legislación y en los documentos

Para el análisis de como legislaciones y documentos de diferentes ámbitos tratan el tema de la participación, se parte del contexto global, donde se muestra relevante analizar la Agenda 21, que reconoce la necesidad de amplia participación pública en el establecimiento de políticas y en la toma de decisiones del manejo hídrico, lo que requiere el desarrollo de técnicas para la

toma de decisión. El documento también señala que cabe al Estado la creación de oportunidades de participación del público, prevé consultas al público y la participación de los usuarios en la planificación y en la ejecución de los proyectos hídricos, enfatizando la inclusión de las mujeres y de jóvenes, así como de las comunidades tradicionales y locales, evitándose la participación meramente ilustrativa.

En el contexto europeo, el texto de la Directiva Marco del Agua (UE, 2010) condiciona su eficacia a la cooperación y acciones a nivel comunitario y a la información y participación del público, siendo obligación de los Estados Miembros incentivar la participación activa de todas las partes interesadas en la elaboración, revisión y actualización de los planes de gestión de cuencas hidrográficas, suministrando informaciones adecuadas para eso. El documento relaciona la información y la participación de forma interdependiente. En el Documento de Referencia 7, marco para la propuesta de gobernanza hídrica en el plan europeo, (UE, 2009) también se afirma que el abordaje sectorial debe ser aplicada de forma participativa, debiéndose fomentar mecanismos e instrumentos de descentralización y participación.

En el contexto de América Latina, el Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente en el MERCOSUR (MERCOSUR, 2001), y en el Preámbulo hace referencia al término: “Convencidos de los beneficios de la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales”. También, el Art. 3º menciona, como orientación básica la promoción de la efectiva participación de la sociedad civil en las cuestiones ambientales, cabiendo a los Estados Parte profundizar el análisis de sus problemas con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil.

En las legislaciones y documentos brasileños, la CF/1988 (BRASIL/1988) reporta la necesidad de crear leyes específicas para propiciar al ciudadano una participación satisfactoria en el ámbito de la administración pública. Para Silva (2000) esa noción de participación popular está intrínsecamente conectada a la concepción de ciudadanía prevista en la Constitución brasileña, que reconoce al individuo como persona integrada en la sociedad, sometiendo el funcionamiento del Estado a la voluntad popular.

La Ley Nº 9433/1997 (BRASIL, 1997), Política Nacional de Recursos Hídricos, garantiza que “la gestión de los recursos hídricos debe ser descentralizada y contar con la participación del poder público, usuarios y la comunidad”. El propio Plan Nacional de Recursos Hídricos - PlanNRH (BRASIL, 2006) fue construido por medio de un proceso participativo, lo que refleja la búsqueda por la gobernanza. El documento afirma la necesidad de implementar los comités de cuenca y otras formas de participación, de descentralización, de estímulo al diálogo entre saberes, de democratización de las discusiones sobre el agua y de promoción de la participación de toda la población, considerando la inserción de género. En sentido semejante, el Pacto Nacional por la Gestión del Agua menciona que el modelo de gobernanza deseado debe

ser participativo, descentralizado e integrado, debiendo las metas de control ser definidas de modo consensual.

En el contexto *gaúcho*, la Constitución Estadual de 1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989) establece que la administración pública directa e indirecta de cualquiera de los Poderes del Estado y de los municipios observará el principio de la participación. En la Ley Estadual N° 10.350/1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994) consta la descentralización de la acción del Estado por regiones y cuencas hidrográficas y la participación comunitaria por medio de los Comités de Administración de Cuencas Hidrográficas. También el Plan Estadual de Recursos Hídricos prevé una gestión descentralizada y compartida.

Por lo tanto, la participación es destacada como presupuesto fundamental cuando se aborda la gestión de los recursos hídricos, sea en el ámbito académico, en las disposiciones legales y en los documentos orientadores, colocando a los Comités de Cuenca como instancia privilegiada de decisiones de protección del agua. Puntos identificados en el desarrollo del artículo, señalando la relevancia del estudio para el área y proponiendo desarrollos en función de futuros estudios.

7 Participación en el Comité Taquari-Antas (CTA)

El estudio de caso incluyó aplicación de cuestionarios, entrevistas en profundidad y observaciones directas en las reuniones del Comité Taquari-Antas (CTA), datos que fueron cruzados con el análisis documental y bibliográfico, resultando en cuatro subcategorías: a) participación de los miembros, b) participación de la sociedad, c) participación del Estado, y d) acciones para calificar la participación.

Se verificó que hay dos ejes principales de participación: la participación interna en el CTA, relacionada a los miembros en las reuniones ordinarias por medio de manifestaciones, y, algunas veces, por e-mail; y la participación externa, realizada por miembros de la sociedad civil (no miembros del CTA), en el seguimiento de las reuniones, con posibilidad de manifestación.

Estos dos modos de participación sufren influencia de varias órdenes, pero un factor sobresale: la relación del CTA con el Estado (RS), es decir, el apoyo/soporte recibido (o no), y el reconocimiento/adopción/implementación de políticas del organismo estatal al cual está vinculado, que va a determinar gran parte de los rumbos de la participación, tanto interna como externa. Otro punto que se destaca en los análisis son las acciones sugeridas para calificar este proceso de participación, sea interna o externa, de modo que se creó una cuarta subcategoría: acciones para calificar la participación (Figura 1).

Figura 1 – La participación en el Comité Taquari-Antas



Fuente: Luz (2017).

7.1 Participación de los miembros del CTA

La participación interna en el CTA, especialmente en el momento de la realización de las reuniones ordinarias, se reveló pasiva e instrumental (THEODORO, 2005), ya que muchos presentes no se manifiestan en los debates. Esos se limitan a participar de las votaciones, cuando ocurren, caracterizándose como una participación preponderantemente cuantitativa, pudiendo ser llamada semi-participación o mera representación.

Como factor influyente de este modo de participación se destaca la desmotivación de los miembros por la falta de reconocimiento del Estado. El largo período de las reuniones y su atraso en el inicio, además de las dificultades de desplazamiento también afectan la participación. Además, los debates son considerados por los miembros como insuficientes y, cuando ocurren, generalmente se dan en la parte final de la reunión, generan falta de estímulo y fatiga, y son acelerados, lo que inhibe las manifestaciones.

También se constató que la mayor parte de los miembros no se siente cómoda para exponer los problemas de su categoría en las reuniones plenarios, considerando no haber libertad y espacio, de este modo quedando los temas de la pauta centrados en la presidencia. Esta forma de conducción no aproxima a la sociedad y al Comité y no promueve la integración entre los actores sociales (ALMEIDA Y CERQUEIRA, 2010; PEREZ, 2006), cuando la legislación y los documentos analizados dan cuenta de que la gestión hídrica debe ser descentralizada, lo que establece la Ley N° 9433/1997 (BRASIL, 1997), el PlanNRH, (BRASIL, 2006) y la Ley Estadual N° 10.350/1994, (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Por lo tanto, no se cumple lo previsto en los documentos.

Algunos miembros manifestaron que buscaron contribuir y sugerir, aún percibiendo que su opinión no era aceptada, lo que revela que aún cuando se intenta una participación activa esta se revela pasiva, sin autoría, sin que los problemas sean discutidos abiertamente en un espacio

plural, ofreciendo coautoría en las decisiones entre los participantes (JACOBI, 2012; MACHADO, 2011, COSTA, BURSZTYN E NASCIMENTO, 2009).

La participación pasiva también proviene de la falta de un ambiente favorable para las manifestaciones, ya que se verificaron algunas situaciones de vergüenza cuando algunos miembros hablaron de algo que no agradaba a quien estaba conduciendo la reunión. Tal situación, se percibió, era causa no sólo de inhibición del miembro involucrado, sino también de los demás, que optaron por no exponerse a situaciones semejantes.

Además, no hay un incentivo para que los miembros puedan expresar sus opiniones por medio de herramientas que estimulen la participación. Como preconiza la Agenda 21 (BRASIL, 1992) y el PlanNRH (BRASIL, 2006), la participación plena presupone la inclusión de todos los segmentos de la sociedad, muchas veces excluidos, como mujeres, negros, jóvenes, indígenas y las comunidades locales. Sin embargo, en el ámbito del Comité Taquari-Antas no hay incentivo específico para aumentar la participación de estos segmentos.

En relación a las pautas de las reuniones, se verificó que esas podrían ser más objetivas, enfocándose en las atribuciones del Comité, ya que no hay exposición y discusión efectiva sobre los problemas de la Cuenca, elementos que deberían ser traídos por los miembros. Eso hace reflexionar sobre el modelo de gestión descentralizada propuesto por la ley, que se considera adecuado, pero que abarca otros factores al proceso participativo, de carácter político, económico y cultural, lo que requiere la predisposición de los dirigentes para componer espacios públicos abiertos y transparentes (JACOBI, 2012), lo que, sin embargo, no se mostró en el estudio de caso del CTA.

También fue evidente que cuando hay alguna consulta en las reuniones, esta es conducida de manera acelerada, dando a entender que no se desea debate. Este modo de conducción que no favorece la participación ni la manifestación hace que el tema no sea problematizado en su complejidad (MAYER, 2016).

Estas constataciones señalan que las reuniones plenarias del CTA no se han constituido en un espacio institucional de expresión amplia, que posibilite procesos de vivencia con sentido y significado (GOHN, 2008; DUFOUR, 2016). El proceso participativo demanda tiempo y disponibilidad para crear, dar oportunidades e incentivar la participación, lo que es papel del Estado – en este caso el Comité comprendido como organismo estatal – lo cual tiene capacidad de intervención como señalan la Agenda 21 (BRASIL, 1992) y la Directiva Marco del Agua (UE, 2010), WALDMAN, (2003) y MOREIRA, (2010).

Los modos de participar en el CTA también son influenciados por la trayectoria de sus miembros, lo que determina el conocimiento acerca de la causa debatida y facilita las manifestaciones. Se encontró que cuanto más tiempo de actuación tiene un miembro en el Comité, más este tiende a manifestarse, teniendo en cuenta la experiencia adquirida y la acumulación de informaciones, lo que amplía las posibilidades de interferir en los debates de

formulación, ejecución y fiscalización (OLIVEIRA, 2010). En relación a esta verificación señalan dos líneas de análisis.

La primera confirma el supuesto de la relación de interdependencia entre información y participación. La disponibilidad de información a los miembros motiva la participación, la frecuencia en las reuniones, la sensibilización y, posiblemente, el compromiso. Hay que destacar, sin embargo, que en caso de que estos no reciban información de los gestores, cabría a los miembros asumir una postura proactiva, buscando enterarse de los temas discutidos en el Comité, para asegurar una participación más calificada.

La segunda se refiere al hecho de comprender que el mayor tiempo de actuación en el Comité puede ayudar en los procesos de participación, pero la renovación de los miembros ayuda a romper las formas de representaciones desgastadas o viciadas, abriendo oportunidad a nuevas dinámicas.

Finalmente, se destaca que la forma de actuación del miembro se revela como elemento-clave para el proceso de participación, teniendo en cuenta que la representatividad mejora a través del diálogo permanente con la categoría, presentándose, en las intervenciones que ocurren durante las reuniones del Comité, las ideas del grupo, y no posicionamientos individuales.

7.2 Participación de la sociedad en el CTA

En cuanto a los modos de participación del público externo, se observó que la relación del CTA con la sociedad (no miembros) carece de mejoras. A lo largo de las observaciones directas en las reuniones, se verificó que la participación de la sociedad fue mínima, hecho corroborado por los datos obtenidos por medio de los cuestionarios y entrevistas.

Considerada frágil, la participación de la sociedad no es efectiva porque se verificó que el ciudadano no conoce al Comité, pues falta información y divulgación de las acciones y de las reuniones. Por lo tanto, desconocen su importancia e influencia en la vida comunitaria. También el horario en que las reuniones se realizan no favorece la participación (días hábiles, generalmente viernes por la mañana). Además, como en la región de la cuenca no hay escasez de agua la cuestión hídrica no es un tema de preocupación, despertando poco interés.

Hubo relatos que el CTA buscó, en el pasado, aumentar las participaciones de las comunidades en las reuniones, pero como las personas llegaban sin información previa de las pautas y de los procedimientos, causaban, muchas veces, situaciones embarazosas. En este sentido, se percibe que existe la necesidad de dar transparencia pública a los actos, procedimientos y temas del Comité, lo que puede estimular la participación de la sociedad de modo “adecuado”.

La fragilidad de la participación de la sociedad en el ámbito del CTA también se muestra en la falta de cobertura de todas las vacantes destinadas a los miembros, lo que

demuestra falta de interés de las personas y de las entidades. También, como no se informa a la sociedad sobre la apertura de las vacantes, es difícil cubrirlas.

El modo de actuación del miembro también interfiere en la relación del CTA con la sociedad, pues si este fuera efectivamente representativo, dialogando con su categoría, posibilitará la circulación de información sobre el Comité, estimulando la representación rotativa del grupo que representa. Pero para eso es necesario que sea un agente de información, lo que requiere que se comprenda como un titular de derechos y de deberes ante la colectividad, involucrándose y disponiendo de tiempo para su ejercicio de ciudadano ambiental (JACOBI, 2012; TURATTI, 2010).

Aunque algunos miembros consideren que no hay necesidad de promover la participación de las comunidades locales, la Declaración de Rio de Janeiro, en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (BRASIL, 1992) enfatiza: “La mejor manera de tratar las cuestiones del medio ambiente es asegurando la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel pertinente”. En el caso de la ciudadanía ambiental, la participación debe ocurrir en tres frentes: actuación individual, de la sociedad y del Estado, otorgándole a los ciudadanos la capacidad de intervención (WALDMAN, 2003). De este modo, se promueve la gestión descentralizada, prevista tanto en la legislación nacional como en la estadual.

Existe un reconocimiento legal de la necesidad de participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales, lo que está dispuesto en el Acuerdo-Marco del Mercosur. También la Ley N° 9433/1997 trae como fundamento la necesidad de realizar la gestión de los recursos hídricos basada en la participación de la comunidad, así como la CE/1989 trae la participación como principio y la Ley Estadual N° 10.350/94 enfatiza que esta participación comunitaria se dará por medio de los Comités de Cuencas Hidrográficas (MERCOSUL, 2001; BRASIL, 1997; RIO GRANDE DO SUL, 1989; RIO GRANDE DO SUL, 1989).

La participación comunitaria defendida aquí es la realizada por la comunidad local y por los miembros del Comité. Por ser considerado el parlamento del agua, las posibilidades de manifestación en el CTA son regimentales, pero si el ciudadano acompaña los debates realizados en el CTA y tiene acceso a la información, se califica la participación de miembros y no miembros. La participación activa de la población puede influenciar a los miembros con poder de voto o comprometer sus deliberaciones, colocándose como un verdadero control social.

El interesado tiene el derecho de ser informado sobre cómo está siendo representada su entidad o categoría y, así, podrá dirigir alguna demanda o solicitud a su representante. Infelizmente, a lo largo de la investigación, se percibió una intencionalidad velada de algunos miembros de que las personas desconocieran las reuniones. A pesar de que la mayor parte de los

miembros entiende que la participación de las comunidades locales es saludable, algunas personas buscan inhibirla, de manera que sus intereses en relación al uso del agua sean contemplados, mientras los de las categorías inhibidas sean desechados.

En general, el estudio de caso muestra que existe distanciamiento en la relación del Comité con la sociedad, estando abiertas las posibilidades de creación de estrategias para que la participación se amplíe de modo calificado, lo que requiere que el ciudadano conozca mejor su papel en este contexto, motivándose, comprometiéndose. De este modo, la necesidad de información muestra su relevancia también en relación a la representación, para el empoderamiento efectivo de todos los miembros y de la sociedad.

La participación de la sociedad demuestra, también, una interdependencia con las posibilidades de infraestructura que el Estado pone a disposición del CTA, ya que muchas medidas que estimulan la participación social dependen de la acción estatal. Es necesario que los ciudadanos exijan al Estado sus atribuciones por medio de una postura proactiva, alejándose de la mera condición de beneficiario, ejerciendo una ciudadanía vigilante (WALDMAN, 2003; TURATTI, 2010; LAPIERRE, 2003).

7.3 Estado en el CTA

Es evidente que la relación del CTA con el Estado tiene fuerte influencia en los modos de participación en el Comité, sea por medio de los miembros (participación interna), o de la sociedad externa. El Comité, por ser una ramificación del Poder Ejecutivo estadual, conectado al DRH/RS, y este a la Secretaría Estadual de Medio Ambiente, es influenciado por las elecciones estatales. Por lo tanto, la crisis financiera del Estado *gaúcho* durante el período de la investigación se reflejó en la gestión de los recursos hídricos, que enfrentó limitaciones presupuestarias. Estos dos elementos (elecciones políticas y restricción presupuestaria) ejercen gran influencia en los modos de participación del CTA, lo que se manifestó fuertemente en el estudio de caso.

La no implementación de la Etapa C del Plan de Cuenca provocó la interrupción en la secuencia de los trabajos del CTA, revelándose como un factor desmotivador para la participación de los miembros. La dificultad de implementación de la Etapa C resultó en la falta de temas para deliberar, debilitando la misión del Comité.

Debido a la morosidad en la renovación del Convenio entre la Universidad de Caxias do Sul y el Estado, el CTA quedó un largo período sin una Secretaria Ejecutiva, sin administrar su sitio (que estuvo fuera de línea entre 2014 y 2016), lo que, sumado a la desmotivación por no avanzar en la Etapa C, causó incredulidad en el trabajo del grupo.

El proceso participativo fue perjudicado, ya que la participación plena ocurre cuando se reviste de poderes deliberativos, resultantes del diálogo entre saberes y el acceso a informaciones básicas que dan condiciones de discernimiento en las decisiones y evitan la

manipulación (MAYER, 2016; BRASIL, 2006; UE, 2010; REIS E COSTA, 2010; GENTILLI, 2005).

Las trabas burocráticas y la morosidad de los procesos desalentaron la participación tanto de la sociedad como de los miembros. Se evidenció que no hay un reconocimiento de la importancia de los Comités por parte del Estado y del Sistema de Recursos Hídricos. El Estado no reconoce la relevancia de los Comités, lo que va más allá de cuestiones presupuestarias, pues se percibió la ausencia de la participación de representantes del Estado en las reuniones del Comité. El Estado aún no reconoció a los Comités de Cuenca como foro legítimo de la sociedad. Esta es una cuestión relevante a ser tomada en cuenta y que afecta la circulación de información (falta estructura) y el carácter del proceso participativo (desincentivos).

Este escenario viene frenando la participación en el Comité, agravado por el hecho de que la sociedad depende, en parte, de las herramientas de acceso y estímulo que deben ser creadas por el Estado (REIS E COSTA, 2010). En el estudio de caso se validó lo que ya fuera constatado por Frank (2010), en investigación semejante: avances lentos y la existencia de un vacío entre la intención y la aplicación de la política de recursos hídricos. El sistema legal es completo, coherente, lógico, justo, pero carece de efectividad.

Las pretensiones igualitarias contenidas en la CF/1988 no se concretan. Hay carencia de espacios institucionalizados en que haya expresión amplia del pluralismo y de disenso. Las previsiones constitucionales del derecho a la participación no hacen efectiva la participación. Se mostró en el estudio de caso que prevalece una estructura de ejercicio de poder centralizada, vertical y jerárquica (DUFOUR, 2016). Se verificó que las acciones gubernamentales, desde la creación de los Comités, han sido problemáticas y ausentes, apuntado como un fuerte factor de desestímulo a la participación. Esto porque no se garantiza la eficacia de las acciones y su continuidad, independientemente de los momentos políticos (MOREIRA, 2010), como ocurre en el modelo francés, que inspiró al brasileño.

La falta de reconocimiento de los Comités se debe, además de la falta de recursos financieros, a las elecciones políticas como el no reconocimiento de este foro de la sociedad civil organizada, y el mantenimiento de una relación de distanciamiento y abandono del Estado con el CTA. Este hecho debilita la participación social, pues el Comité no tiene ni siquiera que deliberar. El Estado es el mayor agente que hace inviable el CTA. No hay porque solicitar una mayor participación, ya que las acciones dependen de medidas estatales. Especialmente en el momento de la investigación era necesaria la licitación para la elección de la empresa que elaboraría la Etapa C y la creación de las Agencias de Cuencas, lo que permitiría que el sistema fuese de autogestión, sin depender de voluntades o momentos políticos. Urge un nuevo modelo de gestión de los Comités, para que quede menos a merced del Estado, el cual debe respetar las deliberaciones de estos foros regionales, posibilitando la realización de las acciones.

Tal vez fuese el momento – de ese vacío institucional y regimental, ya que no existe

formalmente sobre que deliberar – estratégico para deliberar sobre lo que el Estado no considera relevante: el perfeccionamiento de los procesos de información y de participación, tanto interno como externamente.

7.4 Acciones para calificar la participación

En el transcurso del estudio de caso los miembros del Comité presentaron algunas estrategias interesantes con el objetivo de mejorar la participación en el CTA. Entre ellas, señalaron la necesidad de que el propio Comité piense acciones para aumentar y calificar la participación, tanto externa como interna. Sintéticamente, se sugirió la creación de una comisión para planificar y divulgar las reuniones ordinarias; la transmisión online de las reuniones y poner a disposición videos para consulta posterior; que las Universidades incluyan en los contenidos programáticos de los cursos de graduación relacionados al medio ambiente el tema “Comité de Cuenca”; la creación de formas de divulgación sobre la importancia del CTA, verificando materiales ya existentes en el sitio de ANA; la creación de Subcomités con discusiones regionalizadas en que los actores locales estarían más sensibilizados; la exposición de las listas de presencias en cada reunión para autocrítica de los miembros; la discusión de modos de sensibilización de gestores y legislativos municipales, además de las categorías que componen el CTA.

Estas sugerencias representan una valorización del espacio del CTA como *locus* privilegiado para la participación, pues pueden generar un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos (ALMEIDA y CERQUEIRA, 2010; MAYER, 2016). Elevándose la participación y el compromiso, se fomenta la vivencia con significado, convirtiendo a los participantes en protagonistas de su historia (GOHN, 2008).

De manera conclusiva, se constató que hay un reconocimiento de la importancia de la participación local por la mayoría, pero es necesario el ejercicio de la voz activa de los miembros como forma de fortalecer la democracia, tal como se recomienda en el Informe Final de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD, 1991). Algunas de las sugerencias de los miembros dependen de movimientos y acciones de diversos actores: miembros del Comité, gestores, secretaria ejecutiva y gobierno estadual, ya que algunas dependen de recursos financieros y políticos. Sin embargo, más que de estos recursos dependen, esencialmente, del deseo de hacer.

8 Consideraciones finales

El estudio mostró que la cuestión de la participación es una categoría demasiado compleja y multifactorial y que la información es un presupuesto para la participación, tanto que el tiempo de trabajo en el CTA determina una participación más activa de los miembros. La participación que ocurre en el ámbito interno del CTA se reveló pasiva e instrumental,

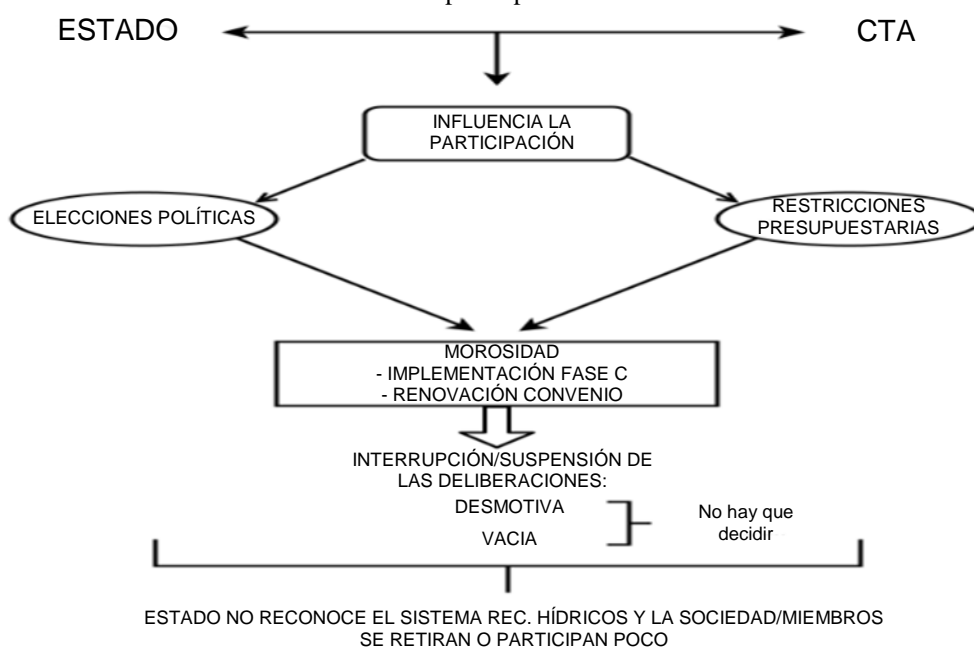
influenciada por el Estado, que no reconoce los CBHs, y por la falta de comodidad e incentivo para que los miembros se pronuncien en las reuniones, además de las conductas aceleradas en momentos de debates sobre temas relevantes, lo que inhibe la profundización, dejando ver un modus operandi intencional, para evitar las manifestaciones.

La participación de la sociedad en el CTA es prácticamente inexistente, teniendo como determinante también el papel del Estado en esta relación. La sociedad no participa porque no conoce, y no conoce por falta de información sobre las acciones y reuniones del CTA. Además, no se observa en las conversaciones sociales una preocupación con el tema del agua local, ya que no hay escasez en la Cuenca.

La poca participación de la sociedad también se refleja en la falta de cobertura de las vacantes del CTA. Se observó una intención velada en el CTA para que la sociedad no se aproxime, tal vez para evitar discusiones y posicionamientos que no desea. Cabe señalar que hay un elemento clave en la participación: la responsabilidad individual, sea del miembro del CTA, en ser representativo y proactivo, o del ciudadano, que necesita comprender su papel y su responsabilidad en este contexto.

La Figura 2 expone la relación existente entre el Estado y el CTA y la naturaleza de la participación que ocurre, influenciada por las elecciones políticas y restricciones presupuestarias en el Estado de RS. La no implementación de acciones que eran responsabilidad del Estado causó la interrupción de los trabajos del CTA, que venía realizando reuniones sin tener sobre que deliberar. Como resultado hubo desmotivación, vaciamiento y retiro de los miembros, repercutiendo en la sociedad.

Figura 2 – Influencia de las acciones u omisiones del Estado de Rio Grande do Sul en la participación del CTA.



Fuente: Luz (2017).

Finalmente, se entiende que las acciones indicadas para calificar la participación en el ámbito del Comité pueden contribuir para mejorar la participación interna y externa. Es relevante verificar que la mayoría de ellas puede ocurrir independientemente de acciones estatales. Son propuestas simples, que dependen de sus gestores y del querer hacer de los miembros, exigiendo de ellos una postura activa para que se haga efectiva la idea de un Parlamento del Agua. Existe un interesante y completo marco legal. El desafío es garantizar que esos derechos sean efectivos, no solo para cumplir formalidades o revestir actos autoritarios con un disfraz democrático y participativo. Para que sean implementados mecanismos que proporcionen una participación ciudadana, informada, se puede comenzar explorando metodologías simples, que animen a manifestarse a todos en las reuniones.

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: GORCZEVSKI, 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.
- LEMOS, 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](http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tipo=pdf)
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.