

## O Processo participativo

Por ser um bem público, a água é do povo e deve ser utilizada conforme a vontade e os interesses comuns da sociedade. Para que isto aconteça é necessário que a gestão dos recursos hídricos se dê por meio de um Processo Participativo e democrático que garanta a informação e proporcione à sociedade estabelecer compromissos em prol dos interesses comuns. Segundo Chico Whitaker (1995):

"A participação será mais assumida, livre e consciente, na medida em que os que dela participem perceberem que a realização do objetivo perseguido é vital para quem participa da ação e que o objetivo só pode ser alcançado se houver efetiva participação."<sup>52</sup>

Atualmente, é senso comum que a democracia seja a grande força indutora da sociedade moderna. Entretanto, nota-se uma grande distância entre o discurso e a prática. Mobilização, participação e cidadania são conceitos que motivam, envolvem e precisam ser praticados.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente é reconhecido como exemplo de democracia e participação já que reúne através do CONAMA, o setor público, privado e sociedade civil organizada para discutir e decidir questões complexas da área ambiental.

Bernardo Toro (1995) menciona que:

"A força das instituições públicas e das leis que regem as relações da sociedade depende de que umas e outras reflitam os interesses dos cidadãos. Quando a sociedade civil se organiza, quando os indivíduos se constituem em sujeitos sociais, buscam que o público (o que convém a todos) surja da deliberação e da sociedade civil. Quando isto ocorre vêm seus interesses representados no "todo geral", no Estado, e a ação pública é apoiada pela sociedade e se torna transparente."<sup>52</sup>

A promoção e incentivo à participação, mobilização e cidadania, antes de ser uma estratégia de trabalho, é um dever dos dirigentes públicos que administram a gestão das águas no Brasil. Colocar isto em prática é o grande desafio que demanda

humildade, perseverança e respeito ao próximo.

Paulo Afonso Romano (1995) menciona que:

"A convicção da necessidade de participação da sociedade para que esse objetivo seja alcançado não nasce apenas da impossibilidade atual de carência de recursos e dificuldade de investimentos do governo, mas do reconhecimento dos seus limites, do desejo da eficácia. Nasce também da consciência profunda de cidadãos que, no momento, fazem parte do governo, de que o Estado não pode se colocar acima dos cidadãos, na velha postura do "paizão" que vai cuidar de tudo e zangar quando alguém fizer a coisa errada, mas ao lado da sociedade, como parte dela."<sup>52</sup>

Sem dúvida, o paternalismo excessivo, aliado aos preconceitos e ao envolvimento emocional nas ações e decisões, continua atrasando em muito o desenvolvimento do Brasil. O preconceito é um grande entrave para o interesse comum, na medida em que discrimina as pessoas e desconsidera parte da sociedade, estimulando disputas individualistas. Provavelmente, esta postura advém com a nossa história, do nosso processo de colonização mas é preciso mudar. Para isto, a população tem que acreditar na sua capacidade de transformação. As divergências setoriais devem ser encaradas com naturalidade; não pode haver inimigos quando se trata de meio ambiente, mas sim parceiros.

Além desta questão, o processo decisório deve estar submetido a regras básicas onde as decisões sejam norteadas pelos princípios fundamentais, estabelecendo sempre que ela deve ser boa tanto para os segmentos produtivos, quanto para a sociedade e instituições executivas do processo (governo e funcionários). Se o processo considera de forma igualitária os interesses distintos terá muito mais chances de resultar em uma boa decisão.

Tomaz Langenbach do Instituto de Microbiologia da UFRJ (1983) menciona que:

" o processo democrático garante que as decisões passem pelo crivo de

uma discussão amplificada, encontrando sua definição num processo de negociação. Desta forma de proceder vai resultar uma maior consciência dos diferentes setores envolvidos. Como resultado final, a probabilidade de uma decisão mais justa e qualificada torna-se maior, o que pode ser confirmado nas sociedades mais democráticas da atualidade.<sup>53</sup>

Ou seja, o Processo Participativo aumenta as chances de acerto nas decisões, de sucesso nos resultados, possibilitando o compartilhamento e a co-responsabilidade.

Para um verdadeiro Processo Participativo é preciso saber inovar, desvincular-se da rotina do dia - a - dia o que, em grande parte das vezes, desfavorece a experiência profissional. É comum pessoas com anos de experiência numa mesma atividade fragilizarem-se frente a uma nova situação, não por desconhecimento, mas por não ter adquirido maturidade suficiente para adequar-se a situações atuais e de gerenciamento de conflitos.

Outra coisa é a concentração nos resultados finais. É preciso estar atento para que fatores naturais do serviço público como, por exemplo, a descontinuidade política, não levem a ingerências fatais ao processo. As prioridades de ação do Processo Participativo têm de ser prioridades em qualquer governo. Caso contrário, com as mudanças políticas, nada de concreto será realizado. As pessoas ficam desmotivadas, desagregadas, o processo se perde e torna-se impossível conseguir resultados.

A motivação é a mola mestra da produtividade e dos resultados. O Processo Participativo tem de ser internalizado nas instituições de forma coerente e duradoura e as pessoas que vão promovê-lo devem ser capacitadas para tal. De tudo isso, o ponto central está no ser humano, no funcionário público e nos exemplos internos das instituições públicas. Como será possível promover um Processo Participativo na gestão das águas por exemplo, se o mesmo não acontecer no dia-a-dia das instituições encarregadas da gestão ?

Este ponto crucial para viabilizar o Processo Participativo somente será resolvido com investimentos em treinamento, na capacitação técnica e no desenvolvimento dos dirigentes e técnicos condutores do processo. O funcionário é o maior patrimônio da organização.

O Processo Participativo encontra-se legalmente respaldado no art.20 da Resolução 020/86 do CONAMA quando determina que:

"Tendo em vista os usos fixados para as classes, os órgãos competentes enquadrarão as águas e estabelecerão programas de controle de poluição para a efeti-

vação dos respectivos enquadramentos obedecendo o seguinte:

a. ....

b. *O enquadramento das águas federais será procedido pela SEMA, ouvidos o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - CEEIBH e outras entidades públicas ou privadas interessadas;*

c. *O enquadramento das águas estaduais será efetuado pelo órgão estadual competente, ouvidas as outras entidades públicas ou privadas interessadas".*

Portanto, neste artigo é determinada a ampla participação, de forma transparente, para proceder o Zoneamento das Águas. Não se sabe porque, mas a Deliberação Normativa do COPAM 010/86 não incorporou este artigo.

Entretanto, é interessante mostrar a relação entre o art. 20 da Resolução CONAMA e a metodologia francesa descrita no DOSSIER QUALITÉ des eaux superficielles du bassin Rhin - Meuse;

"Ces objectifs de qualité ont été définis pour chaque département et approuvés par les conseils généraux après une large concertation au niveau départemental, régional et du bassin."<sup>18</sup>

A França, inclusive, na revisão de sua lei das águas em 1992, descentralizou ainda mais sua política, quando determinou que os planos fossem feitos a partir do poder local que compõem os planos das bacias que, por sua vez, compõem o plano nacional.

A CBH do COPAM traçou como diretriz básica e preponderante que todo o processo de Enquadramento se dê de forma democrática, participativa e transparente. Esta diretriz é fundamental e, embora simples na sua enunciação, é, no entanto, bastante complexa de ser colocada em prática pelos seguintes motivos:

- inexistência de Comitês de Bacias operativos que possam tratar dos assuntos de interesse da bacia. A representação nos Comitês deve, sempre, ser de pessoas que residam na área da bacia. A desculpa de que, em determinadas situações, os usuários da bacia não estão capacitados para participar da gestão, jamais poderá servir de justificativa para que o Comitê seja formado por representações de interesses de outras bacias ou do poder central. A participação nos Comitês de Bacias é também parte do processo educacional e do exercício pleno da cidadania.

- falta de recursos humanos capacitados em gestão descentralizada o que

poderá ocasionar deficiências na condução do Processo Participativo. A capacitação técnica através de treinamento é uma estratégia importante que pode trazer segurança aos técnicos gestores e melhorar os resultados.

- desconhecimento do assunto por parte dos usuários é outro problema normalmente presente que implica em estratégias específicas de informação e educação. Se o usuário não for bem informado, não compreenderá a importância do trabalho e jamais haverá uma participação consciente e produtiva. O exercício da cidadania tem que ser praticado.

- a dificuldade para adaptar a linguagem técnica em linguagem de fácil entendimento e de domínio pelos usuários da bacia. (Anexo IV)

- a transparência (com visibilidade) nas informações, se não praticada, certamente levará o usuário ao engano. Os objetivos de qualidade determinados implicam, necessariamente, em investimentos financeiros. É importante que os envolvidos estejam conscientes do custo das ações para se atingir a qualidade de água definida pelo Enquadramento;

- falta de credibilidade do governo devido às constantes discontinuidades administrativas. Muitas vezes, trabalhos em estágio avançado são paralisados seja por mudanças de prioridades políticas ou até mesmo por interesses pessoais dos dirigentes.

Os diversos interesses em jogo durante o Processo Participativo devem ser encarados e administrados com naturalidade. Promessas políticas e demagógicas podem levar o trabalho ao descrédito. A credibilidade do órgão gestor deve ser preservada a qualquer custo independente das interferências políticas.

Pode se afirmar que apenas recentemente os sistemas de Gestão Ambiental estão se estruturando para apoiar e promover o Processo Participativo com a eficácia necessária. O fortalecimento do poder local através da descentralização das decisões para a gestão das águas tem aparecido como uma das melhores formas de obtenção de resultados. Os Comitês de Bacias com a participação equilibrada entre o poder público e usuários representam uma maneira adequada de Processo Participativo propiciando decisões mais acertadas. Várias experiências existentes no Brasil têm conseguido resultados interessantes, mas são experiências parciais e que ainda dependem de aperfeiçoamento. Segundo o Projeto Rio Doce (1992):

"O Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), criado em 1978, tem como meta a promoção de estudos integrados, o monitoramento da utilização racional dos recursos hídricos e a classificação dos cursos d'água. O CEEIBH criou alguns comitês execu-

tivos formados por entidades federais, estaduais, municipais e privadas, mas seu impacto foi limitado, devido à inexistência de uma estrutura institucional que lhe conferisse poderes deliberativos, e também de mecanismos legais e financeiros, capacitando o comitê tomar decisões que fossem sugeridas pelos usuários da água"<sup>3</sup>

Com isto, ao longo dos anos, as bacias hidrográficas, apesar de diversos trabalhos e esforços isolados e pontuais, não foram trabalhadas como unidade de planejamento e gestão. Por muitos anos, a inexistência de um sistema moderno e específico para a gestão das águas, em nível federal, inibiu o desenvolvimento dessa política no Brasil, cujos reflexos negativos são verificados na saúde e qualidade de vida da população. Nem mesmo os movimentos isolados em diversos Estados obtiveram êxito suficiente para a implantação do sistema de gestão de bacias hidrográficas, até o momento.

Ramos de Aguiar, R.A. (1994) menciona que:

"Não basta os cidadãos se organizarem a partir dos seus valores, projetos e interesses em entidades isoladas. Os movimentos da cidadania democrática guardam entre si elos éticos e políticos que obrigam a sua aproximação informal e até mesmo jurídica, caso isso seja útil para seu fortalecimento. A fragmentação e a incomunicabilidade são fatores de enfraquecimento dos movimentos"<sup>32</sup>

Mesmo assim, os movimentos e projetos existentes, em níveis federal, estaduais e municipais, sejam eles através de associativismo em Consórcios Municipais de Bacias, ou mesmo, em programas federais e estaduais, lutam desesperadamente pela sobrevivência, na maioria das vezes, pelo idealismo dos seus condutores. Todos os trabalhos realizados a custo de muito esforço transpõem as barreiras encontradas, seja na necessidade de desenvolvimento técnico, nas dificuldades políticas, legais e financeiras, de amparo legal e apoio financeiro da União para se deslanchar e multiplicar.

Enquanto isto, os problemas se agravam e os custos para reverter a situação dos rios brasileiros crescem exponencialmente.

De modo geral, o brasileiro se habituou com a fartura de disponibilidade de água e, conseqüentemente, não se preocupa com o uso que faz da mesma. Ainda existem regiões de reconhecida abundância de água no Brasil mas, em sua grande maioria, verifica-se o comprometimento da qualidade necessária aos seus múltiplos usos. Segundo o Dep. Fábio Feldmann (1993):

"Por essas e outras razões, a gestão de recursos hídricos é um dos mais

sérios problemas atuais da administração pública brasileira.

Até o presente, eles têm sido administrados de um modo fragmentado, apropriando-se cada setor usuário - geração de energia elétrica, irrigação, abastecimento urbano e industrial, saneamento e outros - da parcela de recursos totais que lhes seja necessária, sem se importar com as restrições que estejam causando aos demais usos. Não há um planejamento integrado da oferta e da utilização da água, que analise alternativa para sua utilização.<sup>33</sup>

Por ser um conceito relativamente novo, é necessária muita persistência para implantar uma política efetivamente descentralizada e participativa. Esta condição é, no entanto, de fundamental relevância para o Zoneamento das Águas.

### A experiência de Minas Gerais

O Zoneamento das Águas deve almejar um processo interativo entre o poder público e os usuários da água da bacia. A participação deve se dar em todas as fases metodológicas do trabalho, quais sejam:

- durante os trabalhos de campo para Identificação dos usos da água;
- nas discussões (realizadas no COPAM, nas audiências públicas na bacia, nas reuniões setoriais, etc.) a respeito da definição das classes de qualidade por trechos, que dará origem à Deliberação Normativa;
- nos estudos da fase Qualitativa, ou seja, durante a Avaliação da Condição;
- na definição das ações para Efetivação do Enquadramento;
- na avaliação dos resultados e correção das metas definidas.

Não há como conseguir resultados concretos na gestão de bacias hidrográficas, sem um envolvimento dos usuários no processo. A partir do momento em que os usuários participam e opinam em todas as fases do trabalho, eles passam a ser co-responsáveis e a possibilidade de melhores resultados é muito maior.

O COPAM, através da CBH, realizou um trabalho pioneiro na Gestão Ambiental de Recursos Hídricos. Nas bacias dos rios Piracicaba, Paraopeba, Paraibuna, Velhas, Pará e Verde, foram realizadas diversas audiências públicas com a participação dos órgãos e diferentes setores representativos dos usuários da água, para definir o Enquadramento das Águas. Com relação às bacias mencionadas, cabem as seguintes considerações:

#### Bacia do rio Piracicaba

Na bacia do rio Piracicaba, varias reuniões foram realizadas pela CBH do COPAM, até chegar a um senso comum. Foi necessário, também, um seminário no Município de Ipatinga, com a presença de inúmeras cidades vizinhas, instituições governamentais e não governamentais, além de uma reunião setorial envolvendo os grandes usuários da água da bacia, tais como mineradores, siderúrgicas e hidrelétricas, tantos eram os conflitos existentes. Na reunião final na Câmara de Bacias Hidrográficas do COPAM, subsidiada por ampla discussão, prevaleceu a vontade regional (com relação aos usos pretendidos para a água) mesmo estando em alguns momentos contrária à indicação técnica (devido às dificuldades e custos para o atendimento aos Objetivos de Qualidade).

Na fase de Avaliação da Condição e Efetivação do Enquadramento, o COPAM criou uma Comissão Especial que, em parceria com a Adoce, apresentou excelentes resultados para a realização dos estudos técnicos e aprimoramento do Processo Participativo. A Comissão reunia-se mensalmente, contando com a participação de diversos atores da bacia: ONG's, pescadores, prefeituras, empresas de saneamento, de energia, Indústrias, mineradores, universidades, usuários de recreação, dentre outros. Esta Comissão após diversas reuniões e discussões na bacia, concluiu a Avaliação da Condição, elaborou um plano emergencial e, infelizmente, ainda não concluiu a fase de Efetivação do Enquadramento.

#### Bacia do rio Paraopeba

No caso do rio Paraopeba, além de discussões preparatórias realizadas durante a execução da fase Normativa, foram realizados três seminários participativos quando a proposta de Enquadramento pôde ser debatida, a opinião pública esclarecida e as dúvidas sanadas. Estes seminários aconteceram em Ouro Branco (alta bacia), Juatuba (média bacia) e Cachoeira da Prata (baixa bacia). Houve, ainda, uma reunião com as mineradoras com o objetivo de sanar dúvidas existentes.

#### Bacias dos rios das Velhas, Paraibuna, Pará e Verde

Durante a fase Normativa, em todas estas bacias foram realizados seminários participativos. Estes aconteceram nos seguintes municípios:

**Rio das Velhas** - Várzea da Palma, Curvelo e Belo Horizonte

**Rio Pará** - Divinópolis, Carmópolis de Minas, Pará de Minas e Bom Despacho

**Rio Verde** - Itanhandu, Caxambu e Três Corações.

### Fases e duração do processo participativo

O Processo Participativo, como não poderia deixar de ser, é longo e trabalhoso. Normalmente, para a fase 1, estima-se no mínimo, um ano entre a primeira apresentação na CBH do COPAM e a deliberação final pela plenária. Embora a situação institucional hoje seja bastante diferente, é interessante mencionar que os passos em Minas Gerais foram os seguintes:

· **para a fase 1 (Normativa)**

- 1- apresentação da proposta na CBH do COPAM para discussão e ajustes de sugestões preliminares;
- 2- difusão do trabalho, através de intensa atividade de mídia para que a sociedade assimile as informações e seja motivada a participar;
- 3- apresentação em seminários participativos regionalizados devendo ocorrer, preferencialmente, na parte alta, média e baixa da bacia para acertos e coleta de sugestões dos usuários;
- 4- realização de reuniões setorizadas, com um relator da Câmara Técnica, se necessário;
- 5- elaboração do Relato do Processo Participativo contendo as sugestões e acertos realizados e a revisão da proposta;
- 6- deliberação em primeira instância pela Câmara Técnica;
- 7- ajustes e revisão da proposta em função da deliberação da Câmara;
- 8- apresentação da proposta ao Plenário do COPAM para discussão e deliberação final;
- 9- publicação da Deliberação Normativa no Diário Oficial.

Conforme previsto pelas normas do COPAM, caso não haja consenso em algum processo, nomeia-se um relator e, assim, a deliberação final poderá ser prolongada.

· **para a fase 2 (Qualitativa), o Processo Participativo consistiu em:**

- 1- acompanhamento constante do trabalho pela Comissão de Avaliação

da Condição e Efetivação do Enquadramento e apresentação das evoluções para a CBH/COPAM, bem como para a bacia;

- 2- apresentação do relatório final à CBH/COPAM para validação e incorporação de sugestões;
- 3- apresentação dos resultados da Avaliação da Condição para o conhecimento geral da bacia, através de reuniões setoriais e/ou seminários participativos;
- 4- publicação dos resultados através de boletins e mídia local.

· **para a fase 3 (Operativa):**

- 1- reuniões públicas e setoriais, com acompanhamento da Comissão, para seleção de ações prioritárias e identificação de responsáveis/parceiros;
- 2- apresentação da minuta do plano para a CBH/COPAM;
- 3- realização de seminários participativos para apresentação da minuta do plano aos usuários e coleta de sugestões;
- 4- reapresentação do plano na CBH/COPAM e, posteriormente, a plenária do COPAM;
- 5- publicação no Diário Oficial.

Com a promulgação da Lei Federal 9433/97 e como consequência da Lei Estadual 13199/99, estes procedimentos estão sofrendo significativas mudanças. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos, os Comitês de Bacias, o IGAM e futuramente as Agências de Bacia deverão assumir a gestão do Processo Participativo.

A lei 9433/97 impõe ao Processo Participativo algumas mudanças ao tratar de rios federais. Com a lei, as Agências de Águas incluem-se no cenário como órgão executor da proposta de Enquadramento e os Comitês de Bacias como colegiados deliberativos, em primeira instância. Em última instância, delibera o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

A lei define, também, que os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos sejam envolvidos no processo de discussão. Para o caso de Minas Gerais, que possui Conselho Estadual de Recursos Hídricos, provavelmente, o Enquadramento, após deliberado pelos Comitês de Bacia, deverá ser referendado pelo Conselho Estadual. Nisso

tudo, o que se defende é que a unidade de bacia não se perca em função das divisões administrativas dos estados e do governo federal. O ideal é que haja um bom entendimento entre as instâncias federal e estaduais, de forma que o processo se inicie no Comitê da Bacia, como um todo, integrado com os sub-comitês ou comitês de rios estaduais, quando existirem.

Segundo a lei, é destinada à área de Meio Ambiente a definição dos parâmetros e seus limites e à área de Recursos Hídricos a proposta e a definição do Enquadramento. Por tudo isto, é possível que, inicialmente, o processo se torne um pouco mais lento, embora com os Comitês de Bacia funcionando, o Processo Participativo será, em muito, enriquecido e aperfeiçoado.

dos principais atores participantes do processo, procedimentos metodológicos, resultado das discussões, propostas apresentadas, avaliação dos técnicos condutores do trabalho, eventual proposta modificada e, anexo, a lista de documentos disponíveis para consulta dos interessados..

Concluindo, a experiência do Processo Participativo no Estado de Minas Gerais foi muito rica e propiciou ganho de qualidade na gestão ambiental, além de demonstrar a viabilidade de um processo franco e aberto com a sociedade sem ameaças à função do estado como ente coordenador e regulador.

### O PROCESSO PARTICIPATIVO



*Abraço no Rio Caraça. Brumal - MG. 11/06/99*

#### Relato do Processo Participativo

Este documento foi criado pela equipe técnica da FEAM, com o objetivo de criar memória do trabalho e apresentar aos tomadores de decisão as sugestões afluídas durante as reuniões para discussão da proposta de Enquadramento. Trata-se de um relatório simples e resumido que contém objetivos, disposições legais do Processo Participativo, diretrizes do COPAM/CBH, descrição