



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Alan José Saraiva da Silva

Reflexões e desafios à gestão participativa das águas no Pará: a experiência do CERH no período de 2007 a 2013.

**Belém
2016**

Alan José Saraiva da Silva

Reflexões e desafios à gestão participativa das águas no Pará: a experiência do CERH no período de 2007 a 2013.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Olinda Rodrigues da Silva.

**Belém
2016**

Alan José Saraiva da Silva

Reflexões e desafios à gestão participativa das águas no Pará: a experiência do CERH no período de 2007 a 2013.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Olinda Rodrigues/UFPA - Presidente.
Orientadora

Prof^a. Dr. Edval Bernardino Campos/UFPA – Examinador interno

Prof^a. Dr. Carlos Alexandre de Leão Bordalo – Examinador externo

Silva, Alan José Saraiva

Reflexões e desafios à gestão participativa das águas no Pará: A experiência do CERH no período de 2007 a 2013. / Alan José Saraiva da Silva; Orientador, Olinda Rodrigues da Silva. – Belém, 2016.

148f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Belém, 2016.

1. Recursos Hídricos. 2. Gestão Hídrica. 3. Conselho Gestor. 4. Gestão Participativa. I. Silva, Olinda Rodrigues. III. Título.

CDD 22. ed. 551.48

AGRADECIMENTOS

A Deus, por conceber em todo o meu percurso dessa pesquisa sua serenidade e força sobre minha vida, encorajando-me a prosseguir até a conclusão desse trabalho.

Aos Coordenadores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, inicialmente a Prof^a Dr^a Vera Gomes e também a Prof^a Dr^a Joana Valente e a todos os professores pelo processo de construção de conhecimento proporcionado, além do apoio e incentivo do início ao término desse curso.

À orientadora deste trabalho, Prof^a. Dra. Olinda Rodrigues, pela paciência, dedicação e por compartilhar conhecimento, contribuindo para minha realização humana, acadêmica e profissional.

Aos professores Dr^o Edval Bernardino, examinador interno e Dr^o Carlos Bordalo, examinador externo, pelas importantes orientações no processo de qualificação que possibilitaram amadurecer teoricamente e com criticidade na construção dessa pesquisa.

Aos colegas do Mestrado com os quais tive muitos momentos de construção teórica e de amizade, em especial à colega Iraneide Rocha e também as colegas do grupo de estudos (GAPSA) Daniela Andrade, Simone Silva e Larissa Marinho.

Aos Conselheiros que fazem parte do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará, representando suas respectivas instituições, que com muita boa vontade contribuíram respondendo questionários e entrevistas para construção desta dissertação.

Aos integrantes da Secretaria Executiva do CERH/PA, na pessoa da Verônica Bittencourt (então secretária executiva) e Larissa Sousa (assessora da secretaria executiva) pelo apoio na aquisição de bibliografias e documentos relativos ao conselho, como legislações, atas e resoluções, além de orientações e reflexões a respeito desse importante espaço de participação.

Aos colegas de trabalho Edson Pojo, Lucyana Batista, Mychelle Paes e Waldeli Mesquita da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), pelo apoio na pesquisa da dissertação e ao colega Paulo Maia da Biblioteca pelo apoio na normalização do trabalho.

Aos meus pais (José e Rita), minhas irmãs (Lena e Lilian) e minha namorada (Elaine Cardoso) que me apoiaram, compreendendo esse momento tenso e de certa abdicção da família, mas que valeu apenas, pois agora voltarei a me dedicar mais a eles.

Enfim, a todos, que direta e indiretamente contribuíram para realização desta pesquisa e para o êxito dessa dissertação.

“A democratização das nossas sociedades se constrói a partir da democratização das informações, do conhecimento, das mídias, da formulação e debate dos caminhos e dos processos de mudança” (Herbert de Souza, “Betinho”).

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará (CERH/PA), no âmbito da gestão democrática, a partir da forma de participação exercida pelos conselheiros. Nesse estudo, far-se-á, um breve apanhado histórico sobre o debate de várias temáticas como democracia, controle social, participação, conselhos gestores de políticas públicas, gestão ambiental e hídrica necessárias à compreensão do processo de criação e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas e, especificamente, o CERH. Nesse sentido, esse estudo, dedicar-se-á, a analisar a forma de participação exercida pelos conselheiros de modo a atender seu objetivo básico, a saber, assegurar à atual e às futuras gerações a disponibilidade dos recursos hídricos, na medida de suas necessidades e em padrões qualitativos e quantitativos adequados aos respectivos usos. Para o estudo deste conselho, que se constitui como colegiado de discussão e decisão sobre a gestão hídrica adotou-se o método dialético, para a compreensão desse espaço contraditório que pode se posicionar como arena de disputa de projetos hegemônicos ou como mero espaço de colaboração da gestão governamental. Para sua efetivação, foram adotadas as pesquisas bibliográficas e documentais, além da aplicação de questionários e realização de entrevistas para coleta de dados e posterior análise. Os resultados da pesquisa demonstraram uma atuação do conselho que oscila entre a tentativa de efetivação da gestão participativa, e uma passividade que mantém a ordem vigente, num cenário de fraca participação.

Palavras-chave: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Gestão Democrática e participativa. Gestão Hídrica.

ABSTRACT

This study aims to analyze the performance of the Board of the State of Pará Water Resources (CERH/PA), under the democratic management, from the form of participation exercised by the Council. In this study, there will be a brief historical overview of the debate of various issues such as democracy, social control, participation, management councils of public policy, environmental management and water necessary for the understanding of the process of creation and functioning of management councils public policy and, specifically, the CERH. Thus, this study will serve, to examine how participation exercised by the Council to meet its basic objective, namely to ensure the current and future generations the availability of water resources, tailored to your needs and qualitative and quantitative standards appropriate to their uses. For the study of this board, which is as a collective discussion and decision on water management adopted the dialectical method to understand this contradictory space that can position yourself as dispute arena hegemonic projects or as mere collaboration space government management. Order to be effective, the bibliographical and documentary research has been adopted, in addition to questionnaires and interviews for data collection and subsequent analysis. The survey results showed a council's operations ranging from the attempted execution of participatory management, and a passivity that keeps the existing order, against a backdrop of low participation.

Keywords: Management Councils of Public Policy, State Water Resources Council. Democratic and participatory management. Water Management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAS – Associação Brasileira de Águas Subterrâneas
ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ALEPA – Assembleia Legislativa do Estado do Pará
AMAM – Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó
AMAT – Associação dos Municípios da Região Araguaia Tocantins
AMUCAN – Associação dos Municípios da Calha Norte
AMUT – Associação dos Municípios da Transamazônica
ANA- Agência Nacional de Águas
APGAM – Associação Profissional dos Geólogos da Amazônia
CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica
C. C- Congresso da Cidade
CEPAPA – Cooperativa de Pesca Artesanal e Armadores de Pesca
C.F- Constituição Federal
CODESEI – Consórcio de Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios do Baixo Tocantins
C.T – Câmaras Técnicas
CERH- Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CESUPA – Centro Universitário do Pará
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
COEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente
COFIS- Comissões Fiscalizadoras
CONAMA- Conselho Nacional de Meio Ambiente
COSANPA – Companhia de Saneamento do Pará
CPH – Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará
CPRM – Companhia de Pesquisa em Recursos Minerais
DIREH – Diretoria de Recursos Hídricos
FAEPA – Federação da Agricultura do Estado do Pará
FAMEP – Federação das Associações dos Municípios do Pará
FETAGRI – Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FETIPA – Federação dos Trabalhadores da Indústria do estado do Pará
FIBRA – Faculdade Integrada Brasil Amazônia

FIEPA – Federação das Indústrias do Estado do Pará
G.T – Grupo de Trabalho
IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração
IDESP – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
IFPA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
M.P – Ministério Público
MMA – Ministério do Meio Ambiente
O. P- Orçamento Participativo
OAB/PA – Ordem dos Advogados do Brasil / Seção Pará
ONG'S – Organizações Não Governamentais
P.GE – Procuradoria Geral do Estado
PNMA- Política Nacional de Meio Ambiente
PNRH- Política Nacional de Recursos Hídricos
PSDB – Partido da Social Democracia do Brasil
PT- Partido dos Trabalhadores
PTP- Planejamento Territorial Participativo
SAGRI- Secretaria de Estado de Agricultura
SECTAM – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SECTI – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Informação
SEDURB – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional
SEGEP- Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento
SEICOM – Secretaria de Estado de Indústria e Mineração
SEIDURB – Secretaria de Estado de Integração e Desenvolvimento Urbano e Metropolitano
SEIR – Secretaria Especial de Integração Regional
SEMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEPAQ – Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura
SEPE – Secretaria Especial de Projetos Estratégicos
SESPA – Secretaria de Estado de Saúde do Pará
SETRAN – Secretaria de Estado de Transportes
SINGREH- Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente
SISNAMA- Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMIP -Cidadão -Sistema Municipal de Informações
SNRH – Secretaria Nacional de Recursos e Ambiente Urbano

UEPA – Universidade do Estado do Pará

UFPA – Universidade Federal do Pará

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Composição dos membros do COEMA.....	61
Figura 1 – Composição do SINGREH.....	67
Figura 2 - Evolução numérica e cronológica da criação de CBH no Brasil.....	71
Figura 3 - Mapa que ilustra os CBH federais existentes no Brasil	72
Quadro 2 – Evolução da legislação de recursos hídricos no Pará.....	75
Figura 4 - Mapa e legenda que ilustram as Regiões Hidrográficas do Pará.....	77
Figura 5 - Mapa e legenda que ilustram as Sub-regiões Hidrográficas do Pará.....	78
Quadro 3 – Instrumentos da PERH do Pará e seus respectivos objetivos.....	92
Quadro 4– Resoluções do CERH de março de 2007 a dezembro de 2010	94
Quadro 5 - moções do CERH no período de maio de 2009 a dezembro de 2010.....	95
Quadro 6 – Composição do CERH no segundo mandato (2012-2014)	100
Quadro 7 - Tempo de Participação no Conselho de Recursos Hídricos.....	107
Quadro 8 - Participação anterior em algum Conselho.....	108
Quadro 9 – Avaliação sobre Regimento Interno do CERH.....	112
Quadro 10 - Avaliação sobre a Participação dos Conselheiros.....	112
Quadro 11 – Cronograma de publicações e atos do CERH.....	116
Quadro 12 – Avaliação sobre os Instrumentos da PERH	128
Quadro 13 - Avaliação sobre SEGREH.....	128

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS NO BRASIL E NO PARÁ: A AÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.1 A EXPRESSÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA/LIBERAL	19
2.2- BREVES REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO, CONTROLE SOCIAL E SOCIEDADE CIVIL	25
2.3-BREVES REFLEXÕES SOBRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	29
2.3.1 – Breves reflexões sobre as expressões participação, gestão democrática e gestão participativa.....	32
2.3.2 - Ensaio de efetivação da democracia participativa: o orçamento participativo.....	36
2.4 - O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL	39
2.4.1 - A formação dos conselhos gestores de políticas públicas: expressão da democracia representativa e participativa	43
3 A GESTÃO PARTICIPATIVA DAS ÁGUAS NO BRASIL E NO PARÁ E O PAPEL DO ESTADO.....	48
3.1- UMA INTRODUÇÃO À GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL.....	48
3.1.1 – O discurso sobre o desenvolvimento sustentável para a manutenção do <i>status quo</i> ou como lógica do capital.....	53
3.1.2- A Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA	56
3.1.3- A Política Estadual de Meio Ambiente – PEMA e o Conselho Estadual de Meio Ambiente - COEMA	58
3.2- A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL E A PROPOSTA DE GESTÃO PARTICIPATIVA.....	62
3.2.1- A Política Nacional de Recursos Hídricos e a gestão por bacia hidrográfica	64
3.2.1.1- O Conselho Nacional de Recursos Hídricos	67
3.2.1.2- A Agência Nacional de Águas – ANA	69
3.2.1.3- Os Comitês de Bacias Hidrográficas	70
3.2.1.4- A Agência de Águas ou de Bacias.....	72
3.2.2 – A Gestão dos Recursos Hídricos no Pará e a proposta de gestão participativa	74

3.2.2.1- O papel da Diretoria de Recursos Hídricos-DIREH/SEMA no processo de gestão participativa dos recursos hídricos82

4 A GESTÃO PARTICIPATIVA NO CERH NO PERÍODO DE 2007 A 2013: REFLEXÕES SOBRE SUAS AÇÕES86

4.1 – O PROCESSO DE CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO CERH86

4.1.1. A constituição das Câmaras Técnicas88

4.1.2 Grupos de Trabalho89

4.2 – A ATUAÇÃO DO CERH NA GESTÃO DO PT (2007-2010).....90

4.3 – A ATUAÇÃO DO CERH NA GESTÃO ATUAL DO PSDB (2011-2013).....97

4.3.1- O processo de reestruturação do CERH-PA para o segundo mandato97

4.3.2 - A composição e atuação dos membros do CERH na segunda gestão: 2012 a 2014.....99

4.4 – BREVE COMPARATIVO ENTRE AS AÇÕES DO CERH NAS GESTÕES DO PT E PSDB 103

4.5 – OS DESAFIOS DO CERH NA CONDIÇÃO DE CONSELHO GESTOR E PROMOTOR DA GESTÃO PARTICIPATIVA.....105

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS131

REFERÊNCIAS136

APÊNDICES..... 143

1 INTRODUÇÃO

A realização desse trabalho é resultado da pesquisa da Dissertação realizada sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, que segundo a Lei nº 6.381/2001, é um órgão de caráter normativo, consultivo e deliberativo, constituído de representantes do poder público, dos usuários de recursos hídricos e da sociedade civil, vinculado administrativamente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, articulado ao Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que por sua vez, é interligado ao Ministério do Meio Ambiente.

A Constituição Federal de 1988 representou ou se configurou num marco para a sociedade brasileira, em especial para os movimentos sociais urbanos, que foram os sujeitos coletivos que mais lutaram pelo fim da ditadura e redemocratização do país. Como resultado dessa luta, a C.F. de 1988 proporcionou como também incitou, a discussão sobre o controle social, através da adoção de uma perspectiva de democracia representativa e participativa, a partir da presença dos conselhos gestores de políticas públicas em todas as esferas de governo, representando a inserção da participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

No que se refere, porém à gestão ambiental, observou-se que a Política Nacional de Meio Ambiente, bem como, a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente, data de 1984, sendo que a regulamentação desse conselho só ocorreu em 1990. No âmbito da política hídrica, a Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos data de 1997, sob a Lei 9.433, porém a regulamentação do conselho ocorreu em 1998. No âmbito estadual, o Conselho em questão, que é o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, foi criado juntamente com a Política Estadual de Recursos Hídricos pela Lei 6.381/2001, mas só foi regulamentado em 2006, 05 anos depois.

Este trabalho apresenta como objetivo geral conhecer como se manifesta a gestão participativa das águas através da experiência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, considerando as ações desenvolvidas por ele e a participação dos conselheiros ao longo desses 06 anos de experiência do conselho.

Esta pesquisa foi embasada no método de investigação do materialismo histórico dialético, pois como afirma Minayo sobre a abordagem da dialética “ela se propõe a abarcar o sistema de relações que constrói o modo de conhecimento exterior ao sujeito, mas também as representações sociais que traduzem o mundo dos significados, (...) buscando encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo” (MINAYO, 2001, p. 24 e 25). Ou seja, a partir da totalidade dos fenômenos identificam as particularidades das contradições da sociedade e, especificamente no que tange ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará, como um

espaço de disputas políticas, por meio do poder público, setor usuário (empresarial) e sociedade civil, que pode contribuir para a efetivação da democracia, ao mesmo tempo, em que pode configurar um espaço de mera participação formal, quase sem conflitos e disputa de poder.

Desse modo, com o objetivo de viabilizar maior condução e efetividade da pesquisa, propôs-se construí-la em três etapas, a saber, a pesquisa bibliográfica e documental, a pesquisa de campo e a sistematização e análise dos resultados da pesquisa de campo relacionada à experiência da participação no Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em livros, artigos científicos, dissertações e teses, a fim de estruturar um referencial teórico a respeito dos principais temas pesquisados como gestão democrática, gestão participativa, controle social, participação e conselhos gestores; a pesquisa documental ocorreu por meio da consulta e análise de leis, atas, e do Regimento Interno do CERH, visando conhecer sua estrutura e organização, bem como, suas discussões e deliberações principais; pois para Tim May (2004) essa pesquisa permite fazer comparações entre as interpretações dos eventos feitas pelo observador e aquelas registradas nos documentos relacionados aos mesmos, assim como fornecer materiais sobre os quais baseará investigações mais aprofundadas. Assim, a aquisição do regimento interno e das atas das reuniões e resoluções do conselho de recursos hídricos para a consulta subsidiou informações mais concretas sobre o modelo de participação exercida pelos conselheiros.

No que se refere à pesquisa de campo, que se configurou como fundamental, pois possibilitou consistência ao alcance dos objetivos do estudo sobre o conselho de recursos hídricos, pois de acordo com Minayo, “se apresenta como uma possibilidade de conseguirmos não só uma aproximação com aquilo que desejamos conhecer e estudar, mas também de criar um conhecimento, partindo da realidade presente no campo” (MINAYO, 2001, p. 51). A pesquisa de campo foi realizada por meio da visita institucional e da observação participante, no qual esta, segundo Minayo, “se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos (MINAYO, 2001, p. 51). Nesse sentido, a observação participante, foi realizada, a partir de várias visitas institucionais ao conselho, em várias reuniões oficiais do plenário do conselho.

Já em relação aos questionários, estes segundo Gil (1999), apresentam questões que possibilitam obter o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas, etc.; e apresenta também uma série de vantagens, pois possibilita atingir grande número de pessoas mesmo que estejam dispersas; implica menos

gastos com pessoal; garante o anonimato das respostas; permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem conveniente; e não expõe os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado.

Dessa forma, adotamos uma estratégia híbrida de preenchimento do questionário, primeiro de forma presencial, por ocasião de uma reunião do conselho e depois de forma virtual, com o recebimento do arquivo por *e-mail* e num universo de 22 conselheiros, obtivemos 15 questionários preenchidos entre titulares e suplentes, envolvendo os representantes dos três setores do Conselho de Recursos Hídricos. Para subsidiar as análises realizamos também 13 entrevistas com conselheiros, incluindo a secretária executiva atual, os dois secretários executivos anteriores que contribuíram para presidir o conselho de 2008 até o início de 2011 e o presidente atual. Os critérios de escolha dos sujeitos foram baseados apenas em se obter respostas dos três segmentos de forma equiparada/proporcional, buscando conhecer, de uma forma geral, a concepção e participação dos mesmos.

Na etapa de sistematização e análise dos resultados da pesquisa realizou-se a análise do tipo quanti/qualitativa das respostas dos que preencheram o questionário e responderam a entrevista, das informações das atas, da Lei de criação do conselho e de seu regimento interno, uma vez que a utilização dessas modalidades possibilita um maior aprofundamento da realidade a ser investigada, a fim de obter informações mais completas e objetivas do tipo de participação e posicionamento que têm sido exercidos pelos conselheiros. Segundo Minayo (2001), um estudo qualitativo deve além de descrever, compreender e explicar a realidade, e no caso dos conselheiros este estudo possibilitou conhecer por meio da observação, visita, aplicação de questionários e entrevistas, a forma de participação exercida por esses conselheiros.

Por sua vez, o estudo quantitativo, de acordo com Chizzotti (2006), prevê “a mensuração de variáveis preestabelecidas, procurando verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis, mediante a análise da frequência de incidências e de correlações estatísticas. O pesquisador descreve, explica e prediz” (p. 52). E, portanto, seu estudo ao analisar as informações coletadas dos questionários e das atas, subsidiou um melhor entendimento do tipo de participação exercido pelos conselheiros.

Após a coleta dos dados da pesquisa foram realizadas as análises dos mesmos, visando responder aos objetivos propostos, a partir da interação entre os dados quantitativos e qualitativos à luz do componente/arcação teórico-prático desenvolvido, buscando finalmente desvelar o real.

O referido trabalho está organizado em três capítulos, dos quais o primeiro faz uma discussão sobre as expressões da democracia, com seus limites e desafios, as concepções de controle social, participação e conselhos gestores de políticas públicas à luz de diversos autores clássicos e da contemporaneidade, ao abordar as diversas perspectivas sobre os temas, além de dar ênfase à participação e seus instrumentos para o exercício do controle social.

O segundo capítulo faz um apanhado histórico sobre as políticas ambientais hídricas no Brasil e no Pará, com a constituição e composição de seus respectivos conselhos gestores, refletindo sobre as possibilidades e limites da gestão participativa das águas, inclusive defendida em suas leis de criação, regulamentação e de seus regimentos internos.

O último capítulo discute, especificamente, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, com o seu processo de criação e organização, principais discussões e deliberações no período de março de 2007 a dezembro de 2013, fazendo um recorte por gestão governamental, a saber, as gestões do PT e do PSDB, bem como uma análise da participação dos conselheiros, com seus discursos e posicionamentos à luz das legislações que regem os conselhos e dos autores que os discutem, buscando avaliar o alcance dos princípios que regem a gestão democrática e participativa, a partir do trabalho exercido pelo conselho.

Por fim, nas considerações finais, evidenciamos que os resultados da pesquisa propiciaram subsídios para a avaliação das diversas e importantes temáticas tratadas nessa dissertação, anteriormente citadas, como também do funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas e, especificamente, da participação dos conselheiros do CERH, a fim de observar se esta atuação atendeu os princípios e competências do conselho, atendendo o efetivo exercício da gestão democrática e participativa.

2 O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS NO BRASIL E NO PARÁ: A AÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

2.1 A EXPRESSÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA/LIBERAL

A democracia é objeto de inúmeros debates, por diversos autores, célebres ou não, que tratam sobre a viabilidade e validade de sua implementação, bem como, seus fracassos e limitações, acertos e avanços no âmbito de seu processo de expansão e consolidação em praticamente todo o mundo.

A expressão democracia ganhou repercussão e relevância, a partir da efervescência política porque passava a Europa, especialmente França e Inglaterra, em seus processos de revoluções em contraposição ao regime feudal e monárquico que perdurava mais de 10 séculos. Assim, a retomada da discussão sobre a democracia foi influenciada pelo liberalismo filosófico com os ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade que Jean Jacques Rousseau não apenas retomou esse debate, como também, defendeu sua implementação.

A relevância que a discussão sobre a democracia assume na contemporaneidade, a partir da apreensão dos últimos acontecimentos políticos, sobretudo, a derrocada do socialismo e a hegemonia do capitalismo, certamente leva Coutinho a afirmar que ela se tornou “uma questão central e uma tarefa orientada para o presente, se tornando um critério decisivo para avaliar a legitimidade de qualquer ordem político-social” (COUTINHO, 1999, p.226).

A proposta democrática de Rousseau, apesar de liberal, porque legitimava o direito de liberdade e propriedade se inclinava para a experiência de democracia direta, mas orientado para um governo local, restrito a cidades, como ocorria com as cidades-estados da Grécia. E ela teve como base/sustentação teórica sua obra *Contrato Social*, onde o autor expressou o modelo de democracia ideal para implementação, qual seja, “aquela que contemplasse os interesses de um maior número possível” que segundo ele teria como passaporte a vontade geral (ROUSSEAU, 1964, p.86). Assim, ele discorre sobre o processo de formação da vontade geral

Quando uma lei é proposta na assembleia popular, o que é perguntado a eles (os representantes) não é tanto se eles aprovam ou rejeitam a proposição, mas sim se ela está de acordo com a vontade geral, que também é a deles. Toda a pessoa a votar dá a sua opinião a respeito dessa questão e a vontade geral é então deduzida da contagem dos votos. Portanto, quando uma opinião contrária a minha prevalece, isso

apenas prova que eu estava equivocado e que aquilo que eu supus ser a vontade geral não o era. (ROUSSEAU, 1964, livro IV, caput2).

Essa concepção que tem como centralidade a tomada de decisão com objetivo de atender a vontade geral que, segundo Duriguetto (2007) “é entendida como o que traduz o que há de comum nas vontades individuais”. Sendo que para o alcance do bem comum apresentava como diferencial político a participação de parcela da população, de forma direta e imediata, para a solução dos problemas da cidade, através de debates em praças públicas.

Sua teoria democrática, apesar de ter se tornado hegemônica por cerca de dois séculos, tem sido alvo de diversas críticas e posta em xeque no tocante a sua viabilidade na contemporaneidade. As críticas em questão são elaboradas não apenas por grupos de esquerda, mas principalmente, por liberais como Benjamin Constant e Schumpeter.

A partir dos estudos de Macpherson (1978) é possível fazer uma síntese de sua abordagem sobre a democracia liberal, a qual é apresentada em quatro modelos, dos quais o primeiro ele denomina de democracia protetora de Bentham e James Mill caracterizado pelo utilitarismo, no qual o homem é em essência um consumidor e apropriador de bens materiais para o alcance de prazer e de felicidade. Esses autores defenderam por muito tempo uma franquia democrática limitada, com exclusão de mulheres, analfabetos, homens abaixo de 40 anos, vindo a aceitar tardiamente a franquia democrática, em função da compreensão de que “nada menos que ‘cada homem um voto’ apaziguaria uma classe trabalhadora que mostrava indícios de tornar-se seriamente articulada politicamente” (MACPHERSON, 1978, p. 47).

Assim, a democracia protetora surgiu com a necessidade de um governo responsável para com um eleitorado democrático de proteção dos indivíduos e fomento do Produto Nacional Bruto, não levando em consideração nenhuma noção de que ela podia ser uma força transformadora do ponto de vista moral.

O segundo modelo é denominado de democracia desenvolvimentista idealizada/defendida por Stuart Mill que avançava em relação ao primeiro na sua visão moral da possibilidade de aperfeiçoamento da humanidade, e de uma sociedade livre e igual ainda não conseguida. Esse modelo democrático, por sua vez, também previa uma franquia democrática limitada. O terceiro modelo Macpherson (1978) denominou de modelo de equilíbrio e foi formulado pela primeira vez em 1942 por Joseph Schumpeter. Segundo esse modelo, a democracia se resume a um mecanismo de mercado no qual os votantes são os consumidores e os políticos são os empresários, o que configura um esvaziamento do conteúdo moral que o modelo 2 introduzia na ideia de democracia. O quarto modelo,

denominado de democracia participativa e que é o resultado da demanda de mais participação popular será discutido por esse e outros autores em capítulo a parte.

Ao abordar sobre um dos pioneiros na defesa da democracia liberal que foi Benjamin Constant, Rodrigues (2010, p.34) afirma que ele ao optar pelo modelo representativo como melhor forma de governo vai justificar que aos pobres cabe eles próprios cuidarem de seus problemas, enquanto que os ricos contratam intendentes. E nessa perspectiva liberal, Constant contestou os direitos políticos dos pobres, justificando que tais direitos só serviriam de forma infalível para que os mesmos invadissem propriedades alheias.

Alexis de Tocqueville, contemporâneo de Constant e também liberal, ao se opor a esse pensamento elitista e restrito de participação apenas de elites na vida política, segundo Rodrigues (2010, p. 34-35) vai “defender o poder das massas, através da busca do equilíbrio democrático” e ao postular que “a democracia está condicionada a dois princípios liberais: igualdade e liberdade (...) mostra a preocupação com a necessidade de se buscar um equilíbrio entre esses princípios”. Porém, no que se refere à liberdade, o autor afirma que ela pode ser colocada em risco diante da justiça, enquanto poder superior a todos os outros, motivo pelo qual “defende a participação política também como outro elemento de controle das democracias” (RODRIGUES, 2010, p. 35).

Apesar de seu pensamento progressista no que se refere à ampliação da democracia/participação, segundo Rodrigues (2010, p. 34), Tocqueville afirma que essa universalidade “só é possível sob vigilante controle popular, caso contrário, corre-se o risco de se cair no despotismo, seja da maioria (massas populares) ou de uma minoria aristocrática”.

O liberalismo que até então combatia a democracia, pois estava associada ao poder real, como observa-se em Duriguetto (2007, p.11)

A partir de certo momento, que talvez possamos situar no período posterior à Revolução de Outubro de 1917, resolveu adotar positivamente o termo democracia, utilizando-o não só contra o nazifascismo, sobretudo durante a Segunda Guerra, mas talvez sobretudo contra o socialismo, apresentado como algo despótico e totalitário. Assim, de termo essencialmente subversivo, democracia passou a fazer parte também de um discurso conservador.

Observa-se a partir dessa mudança de concepção uma estratégia liberal da burguesia de manutenção de seu *status quo* na medida em que os dois regimes de governo mencionados atuam com restrição da liberdade individual, ao mesmo tempo em que podem concorrer para reduzir também a liberdade de mercado. Assim, como forma de justificar essa

aproximação do pensamento liberal com a concepção democrática, Duriguetto (2007) afirma que:

Essa avaliação positiva da democracia pelo liberalismo, contudo, se fez a partir de um drástico esvaziamento do conceito, que deixou de ser sinônimo da afirmação de uma igualdade substantiva e da efetiva soberania popular, como era o caso em Rousseau, para se tornar apenas a afirmação de determinadas ‘regras do jogo’ de natureza formal (p.12).

Nesse sentido, apesar de a autora afirmar sobre a democracia que ela “está sendo considerada como único sistema legítimo de governo” ela constata, entretanto, que “seu significado e seus aspectos constitutivos encontram-se esvaziados de conteúdos que a projetem para além de seus procedimentos normativos” (DURIGUETO, 2007 p.16-17).

Nessa perspectiva é que Schumpeter, o principal dos defensores da democracia liberal elitista, em sua obra clássica, *Capitalismo, socialismo e democracia* de 1942, capturou de Rousseau, além da ideia de um elitismo político com um seleto número de pessoas aptas a participar da vida política, o voto como elemento principal no processo de tomada de decisão. E, em divergência com Rousseau, apresenta um verdadeiro descrédito com a ideia de efetivação da vontade geral e de bem comum, ao afirmar que “para diferentes indivíduos e grupos o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas” (SCHUMPETER, 1942, p. 301).

A concepção de Schumpeter sobre democracia foi construída no período da 2ª Guerra Mundial (em 1942), que foi o momento também em que a antiga União Soviética foi revelando uma forma de governo com traços do socialismo, ao mesmo tempo, em que apresentava fortes traços de um governo ditador e autoritário. Diante da frustração que foi adotar a “massa da população no poder” com o socialismo, Schumpeter obteve maior respaldo para elaborar uma proposta de teoria democrática que a define como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (1942, p.321). Assim, para ele, a democracia se torna procedimental, se resumindo a escolha de representantes políticos, por meio de eleições, para a gestão governamental.

No que tange à participação da sociedade, que para ele deve ser muito restrita, o autor é enfático em afirmar que “o papel do povo é produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacional, ou governo” (SCHUMPETER, 1942, p.321). Pois para ele “o cidadão típico, por conseguinte, desce para o nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político” (p. 313).

Sua teoria teve forte aceitação no meio teórico, acadêmico e governamental, porque de um lado, grupos conservadores absorveram bem essa concepção por entenderem que a representação é suficiente para que haja uma “harmonia social” ou a tão defendida “coesão social” de Durkheim, que ao mesmo tempo em que apaziguava o movimento das massas, mantinha o *status quo* na sociedade, não interferindo nos interesses do grande capital e ainda legitimando o poder do Estado.

Apesar de essa concepção ser hegemônica na atualidade, muitos autores como Boron (1995), Boaventura de Sousa Santos (2006), Hirst (1991) e Bordenave (1994) tecem críticas à mesma, reconhecendo que apesar de o processo de democratização no mundo estar em contínuo avanço, seus benefícios não se reproduzem de igual forma para a toda a sociedade. Assim, Boron, ao abordar sobre esse tema afirma que,

a ‘democratização’ se expande no discurso e na ideologia dos regimes democráticos, mas a cidadania é negada pelas políticas econômicas neoliberais que tornam impossível o exercício dos direitos cidadãos. Quem não tem casa, nem comida, nem trabalho não pode exercer os direitos que, em princípio, a democracia concede a todos por igual” (BORON, 1995, p.188).

Bordenave (1994) ao criticar a democracia representativa acreditava que a insatisfação que se notava com a mesma nos últimos tempos em alguns países se devia ao fato de que os cidadãos desejavam cada vez mais “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas.

Outro importante crítico da democracia representativa é Paul Hirst, teórico que defende imensamente a democracia, mas que questiona, radicalmente, a viabilidade/legitimidade da democracia representativa, pois ao firmar que ela é identificada com a democracia, o autor demonstra uma grande preocupação com esse falso entendimento, o que o leva a afirmar que esse termo dominante “democracia representativa” precisa ser contestado em nome do “real sentido” da democracia (HIRST, 1991, p.30).

Essa preocupação do autor é embasada na leitura sociopolítica que ele fez da sociedade e dos governos, ao longo da história contemporânea, que o permitiu constatar que “a noção dominante – a democracia representativa como democracia – serve de fato para legitimar o grande governo moderno e para livrá-lo de praticamente todo controle. A vitória eleitoral permite silenciar outras exigências ligadas à disputa política, à pressão pública e à obrigação de prestar contas; permite ao governo ignorar contestações à sua autoridade, as quais podem de fato ser necessárias para que ele se torne mais eficiente e fiscalizável” (HIRST, 1991, p.30).

Na tentativa de explicar a falta de transparência nas contas públicas, através da socialização dos gastos públicos, Hirst vai concluir que “a legitimação das instituições existentes de governo representativo (...) é um obstáculo à percepção da necessidade de reformas que tornem o governo moderno mais obrigado a prestar contas e, portanto, mais eficiente.” Tal assertiva, denuncia uma contradição entre a doutrina da democracia representativa e a prática governamental moderna que para o autor, precisa ser registrada politicamente por não ser do conhecimento da maioria dos políticos e dos eleitores. (HIRST, 1991, p. 33-34).

Bobbio ao defender a democracia representativa, propõe uma espécie de reforma na mesma como forma de fortalecê-la ao afirmar que o

[...] desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático. (BOBBIO, 2000, p. 67).

Boaventura de Sousa Santos, grande defensor da democracia participativa, ao tratar da decepção do projeto democrático no capitalismo e, portanto da democracia liberal, afirmou:

A tensão entre capitalismo e democracia desapareceu, porque a democracia começou a ser um regime que, em vez de produzir redistribuição social, a destrói. (...) Uma democracia sem redistribuição social não tem nenhum problema com o capitalismo; ao contrário, é o outro lado do capitalismo, é a forma mais legítima de um Estado fraco (SANTOS, 2006, p.75).

Nesse sentido, foi pensando de forma realista ou pessimista para alguns, que Boron compartilha do pensamento de Anibal Quijano na avaliação que este fez do modelo democrático na atual conjuntura ao afirmar que “a democracia no capitalismo é o pacto pelo qual as classes subalternas renunciam à revolução em troca de negociar as condições de sua própria exploração” (*apud* BORON, 2010, p 83). Apesar do pessimismo, essa realidade se torna presente quando se constata tanta subjugação e subserviência da dignidade humana, através do trabalho escravo, prostituição infantil e o tráfico de drogas, a que muitas pessoas de forma alienada pensam ter como única opção de sobrevivência.

Essa conjuntura democrática, por sua vez, está intimamente vinculada à expressão do Estado liberal vigente que é perpassado por contradições e legitimidades, próprias do sistema capitalista, num processo de mediação entre mercado e sociedade.

2.2- BREVES REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO, CONTROLE SOCIAL E SOCIEDADE CIVIL

Segundo Maria Valéria Costa Correia (2002), a expressão controle social é ambígua no campo da ciência política e econômica, podendo ser concebida em sentidos diferenciados a partir da visão de Estado. No Brasil, desde o período colonial até a constituição de 1988, podemos associá-lo à primeira concepção de controle social explicitada por esta autora:

[...] é a que entende controle social como controle do Estado sobre a sociedade. Nesta concepção, o Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante por meio da implantação de políticas sociais para amenizar os conflitos de classe. (CORREIA, 2002, p.120).

Como defensor dessa linha de raciocínio, Campos analisa o pensador clássico Thomas Hobbes que considerava a natureza humana marcada por três características que descredenciaria o homem de ter a tutela de suas relações sociais, a saber, a competição, a desconfiança e a glória que o tornam competidores e potencialmente predadores. Dessa forma, para Hobbes o Estado é a garantia eficaz para que os homens não se destruam, contudo, não basta um Estado produto de um pacto entre os homens; é preciso um Estado forte, pois para Hobbes, o Estado é o “Deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus imortal, nossa paz e defesa” (HOBBS, 1979, p. 144 *apud* CAMPOS, 2006, p. 103).

Para Correia (2002) por trás desta perspectiva está também a concepção de “Estado restrito”, denominado desta forma pela sua presença mínima nas resoluções das questões de abrangência social, pois segundo esta concepção o Estado passa a ser administrador dos negócios da população mais abastada, e de acordo com Marx em sua obra: “Manifesto Comunista” (1948, *apud* CORREIA, 2002), o Estado torna-se restrito por estar a serviço de uma só classe: a “burguesia”¹; o que não significa que este não seja um estado forte, e sim que prioriza defender os interesses dessa elite da população. Este mecanismo de controle do social pelo Estado é usado para “manter a ordem” difundindo a ideologia dominante e interferindo no cotidiano dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente.

¹ Para Marx, o termo burguesia representa os detentores dos meios de produção aos quais a classe menos abastada detentora apenas de mão-de-obra vendia/vende sua força de trabalho (*apud* CORREIA, 2002).

Como afirma ainda Gramsci (*apud* CAMPOS, 2006), a classe dominante busca não somente justificar, mas manter sua dominação adquirindo, através do Estado, o consentimento ativo daqueles sobre os quais ele governa. Portanto, este conceito de *controle do social* é “entendido como limitação do agir individual na sociedade” (BOBBIO, 1998, p.284).

Esse contexto de Estado restrito encontra suas bases no processo de formação do Estado Liberal que antecede o de formação da democracia liberal, na realidade ele fornece as bases dessa que se apresenta como a democracia vigente. As formulações hobbesiana e lockeana de subordinação política por parte do povo a um estado soberano representam o comprometimento desse Estado com a garantia dos princípios liberais de liberdade, da propriedade e da vida. Ou seja, observa-se toda uma constituição de um arranjo político-ideológico no qual o Estado se coloca a serviço da burguesia em formação para proteger seus interesses, sobretudo, o do direito à propriedade.

Mas esse posicionamento do Estado em favor de uma classe em detrimento de outra não é recente, pois segundo Costa (2008) “ao longo da história o Estado foi a expressão concentrada das relações sociais de produção, sempre agindo, em última instância, como representante máximo das classes dominantes”. E o autor especifica ainda que “até o período do feudalismo, o Estado confundia-se com os reis, príncipes e senhores feudais” (COSTA, 2008, p. 87).

Na sociedade capitalista, esse contexto fica bem evidenciado quando Costa (2008) afirma que “com o advento do capitalismo, a burguesia emergente, sublevando-se contra as estruturas do passado, criou um conjunto de mecanismos mediante os quais institucionalizou a sua representação no aparato do Estado” (p. 87).

Poulantzas (2000, p. 134) situa a organização do Estado enquanto expressão da contradição de classes, pois ele afirma que

O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado com a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação), compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe.

O referido autor, a partir de sua análise sobre as relações político-sociais engendradas na sociedade, ao estabelecer sua concepção de Estado, afirma que,

O Estado constitui, portanto a unidade política das classes dominantes: ele instaura essas classes como classes dominantes. Esse papel fundamental de organização não concerne a um único aparelho ou ramo de Estado (os partidos políticos), mas em diferentes graus e gêneros, ao conjunto de seus aparelhos, inclusive seus aparelhos repressivos por excelência (exército, polícia, etc.), que também eles, desempenham essa função. (POULANTZAS, 2000, p. 129).

A segunda concepção de controle social é aquela que entende controle social como controle da sociedade sobre as ações do Estado. Nesta, a sociedade tem possibilidades de controlar as ações estatais em favor dos interesses da população menos favorecida. Por trás desta perspectiva está a concepção de “Estado ampliado”, de GRAMSCI (*apud* CORREIA, 2002, p. 121) como espaço de correlação de forças no qual a sociedade civil consegue ter algumas de suas demandas atendidas.

A consolidação/manifestação do Estado ampliado, no qual se trava uma luta política entre uma hegemonia burguesa e uma contra hegemonia da sociedade civil, possibilita de fato uma abertura para conquistas sociais para as classes desprovidas dos serviços públicos. Porém, como na maioria dessas correlações de forças as classes dominantes vencem, a concepção de Poulantzas de um Estado burguês se materializa e constantemente se reafirma.

Com a democratização das relações sócio-políticas, seja no exercício do Estado restrito, seja no Estado ampliado, a discussão sobre controle social se amplia e passa a fazer referência à expressão *accountability* que para Campos equivale à responsabilidade objetiva ou à obrigação de responder por algo. Além disso, a origem da ação é exterior ao agente público, ostentando um conteúdo de obrigação, a qual “(...) deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigo àquele que se reconhece como responsável” (CAMPOS, 1990, p. 33).

Segundo Arato (2002), *accountability* faz referência à revisão de gestão ou mandato, pois, “(...) significa que haverá uma avaliação popular das ações passadas e que os representantes não podem, sem sérias conseqüências, afastar-se dos interesses e opiniões daqueles que constituem a suposta soberania das democracias” (ARATO, 2002, p. 92).

Teixeira (2002) ao abordar sobre o tema controle social aponta duas dimensões básicas, sendo que

a primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (TEIXEIRA, 2002, p. 38-39).

Este autor define o conceito de controle social do Estado como “um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas seus centros periféricos, mas, sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico”. Para esclarecer, o autor utiliza Przeworski (1995, 7-10) que

mostra que só os cidadãos podem definir o papel que desejam para o Estado e criar mecanismos de controle tais como conselhos e leis que possam ir além das eleições e incluam a totalidade dos atores envolvidos: não só os setores do executivo, mas também os do Legislativo e do judiciário (TEIXEIRA, 2002, p. 39).

Para Carvalho (1995, p. 8), “controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado - sociedade, onde à esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Para este autor, a ideia de controle social motiva os Conselhos para que, com a presença de segmentos sociais tradicionalmente excluídos, possam controlar o Estado, “assegurando políticas [...] pautadas pelas necessidades do conjunto social, e não somente pelos desígnios de seus setores mais privilegiados” (CARVALHO, 1995, p. 28).

Na mesma direção, Barros (1998 *apud* CORREIA, 2007 p. 118) trata o controle social sobre a ação estatal dentro da perspectiva da democratização dos processos decisórios com vistas à construção da cidadania. Destaca que “ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com interesse da coletividade”; neste sentido segundo a autora, é que houve a privatização do Estado. (BARROS, 1998, p. 31 *apud* CORREIA, 2007, p. 119).

No âmbito dessa democratização dos processos decisórios, Alves (2004), trata o controle social como a participação da sociedade civil na gestão e execução das políticas públicas. Essa afirmação faz referência a outro sujeito do processo político que é a sociedade civil. Nogueira (2004) ao abordá-la, afirma que é no âmbito do projeto democrático que ela é posta efetivamente em questão, pois para ele, a democracia apresenta-se como a perspectiva que valoriza a sociedade civil, celebra seu crescente protagonismo, e também colabora para politizá-la. Assim, ele situa a sociedade civil na relação necessária com o Estado, afirmando que sem ele não há sociedade civil digna de atenção, ou seja, não pode haver hegemonia. Isso porque no seu entendimento nenhuma sociedade civil é imediatamente política, pois ela se configura enquanto “mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais” e por isso sua dimensão política precisa ser construída (Nogueira, 2004, p. 103).

Nogueira (2004) ao situar a sociedade civil no âmbito do discurso da descentralização, a definiu como “*locus* de cidadãos organizados” e observou uma tendência na mesma de “ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses (*rent-seeking*) e/ou de colaboração governamental” (2004, p. 57).

Durigueto (2007) ao discutir a sociedade civil apresenta duas concepções teóricas sobre a mesma. A primeira situa a sociedade civil na tradição marxista, com destaque para o conceito gramsciano que entende ser a esfera em que as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia. A segunda concepção, que se opõe frontalmente à primeira e se situa no âmbito da tradição liberal, a define como “espaço do exercício autônomo de novas relações sociais, criadas fora das dinâmicas do Estado e do mercado” (2007, p. 57).

A concepção de sociedade civil defendida neste trabalho refere-se à posição gramsciana que a situa na disputa por projetos hegemônicos, mas compartilha também com a definição explicitada por Teixeira que a concebe como “autônoma, mas em estreita relação com o Estado e o mercado, e autolimitada, desde que não busca substituí-los em suas funções próprias e estabelece para si regras e procedimentos que podem evitar o corporativismo e os particularismos” (2002, p. 30).

Diante de toda essa discussão em torno do projeto democrático, ressalta-se que a perspectiva de controle social defendida nesse trabalho refere-se ao controle exercido pela sociedade sobre o Estado (Barros, 1998; Alves, 2004; Campos, 2006), a partir da participação da sociedade civil nos espaços políticos de decisão, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas e do orçamento participativo (Gohn, 2007; Ferraz, 2006; Tatagiba, 2002). Essa forma de controle social com a participação que lhe é peculiar, no entanto, ocorre ainda de forma pouco efetiva e se torna mais factível no contexto da democracia participativa.

2.3-BREVES REFLEXÕES SOBRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A década de 1960 e, mais especificamente, o ano de 1968 foi inflamado por insurreições, protestos e reivindicações na Europa e em várias partes do mundo, foi um forte indutor para colocar em xeque a democracia representativa, abrindo margem para o surgimento das primeiras experiências de democracia participativa.

Macpherson (1978, p.97), ao abordar sobre o surgimento da democracia participativa, afirma que ela “começou como lema dos movimentos estudantis da Nova

Esquerda, ocorridos na década de 60. Difundiu-se pela classe trabalhadora naquela mesma década e na seguinte”. Como consequência disso, o autor afirma que

a ideia de que deveria haver considerável participação pelos cidadãos nas decisões governamentais difundiu-se tão amplamente que os governos nacionais começaram a alistar-se, pelo menos verbalmente, sob o estandarte da participação, e alguns chegaram mesmo a encetar programas com ampla participação popular

Foi partindo dessa reflexão que a autora Rodrigues (2010) assim afirmou:

O investimento numa proposta de ampliação democrática para além dos limites da representação não advém somente do descontentamento dos autores com a teoria da democracia, mas também da percepção de que há um movimento na sociedade clamando por transformações sociais... (p. 44).

Bordenave (1994) ao abordar a origem da palavra participação, utiliza os três sentidos desse vocábulo para definir a democracia participativa como “aquela em que os cidadãos sentem que, por ‘fazerem parte’ da nação, ‘têm parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se ‘sentem parte’” (p. 23).

Ao abordar sobre a importância da democracia participativa, Bordenave (1994, p. 34) parte do entendimento de que

A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo.

Macpherson (1978, p. 98), a partir de seus estudos sobre a democracia liberal, constata que “a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política”. E vai admitir “que algo de mais participativo que o nosso sistema atual (representativo) é desejável”.

Para o alcance ou surgimento da democracia participativa, o referido autor apresenta dois requisitos, dos quais o primeiro é “a mudança da consciência do povo (ou da sua inconsciência), do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade”. O segundo “é uma

grande diminuição da atual desigualdade social e econômica, visto que a desigualdade (...) exige um sistema partidário não-participativo para manter coesa a sociedade” (MACPHERSON, p. 102-103).

Diante disso, ao questionar se isso seria possível ele confirma alegando que “parece haver real possibilidade de existirem partidos autenticamente participantes, e que eles possam operar mediante uma estrutura parlamentar ou de congresso para dar uma considerável medida de democracia participativa” (MACPHERSON, 1978, p. 115).

Apesar de defender a democracia participativa, Macpherson ao reportar-se ao modelo democrático das cidades-estado gregas e reconhecer que “pode haver muito o que aprender sobre a qualidade de vida da democracia examinando-se essas sociedades de contato interpessoal direto” vai demonstrar que essa experiência não se adequará à atual realidade ao afirmar que “mas isso não nos mostrará como uma democracia de participação poderia atuar numa sociedade moderna de vinte milhões ou duzentos milhões de pessoas”. Nessa perspectiva, o autor ousa a chegar à seguinte constatação que ainda é vigente atualmente ao afirmar que “parece claro que, em nível nacional, deve haver certo tipo de sistema representativo, e não democracia completamente direta” (MACPHERSON, 1978, p. 98-99).

Pateman ao abordar sobre a democracia participativa alerta para a sua efetividade, a partir de seus processos de participação e socialização, ao afirmar que

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver [em cada indivíduo no próprio processo educativo participativo] (PATEMAN, 1992, p. 60).

Carvalho (1998) manifesta que participar da gestão dos interesses coletivos passa então a significar também, participar do governo, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas. Significa questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública; construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade.

Durigueto (2007) ao avaliar as elaborações teóricas dos autores do chamado modelo da democracia participativa compreende que elas “indicam-nos concepções que

revelam e defendem a necessidade de uma participação mais efetiva dos sujeitos sociais nas diferentes instâncias políticas de discussão dos assuntos públicos” (2007, p. 124).

Nesse sentido, a proposta de democracia participativa defendida nesse trabalho é aquela que viabiliza a participação da sociedade civil na tomada de decisão das políticas públicas, o que é possível por meio dos conselhos de políticas públicas. Porém, nesse caso, constata-se que a atuação desse modelo de democracia não ocorre de forma isolada, mas vinculada à democracia representativa, pois até o presente momento, essa é a forma de gestão oficial e efetiva realizada pelos milhares de conselhos em todo o Brasil, baseada num sistema misto de participação e representação.

2.3.1 – Breves reflexões sobre as expressões participação, gestão democrática e gestão participativa

No âmbito da democracia participativa torna-se pertinente abordar os conceitos de participação, gestão participativa e gestão democrática. A discussão do tema da participação se torna fundamental para avaliação de seu formato mais adequado à efetivação desse modelo de democracia. Diversos autores fazem a abordagem desse tema, tais como Bordenave (1994), Teixeira (2002), Gohn (2007), Nogueira (2004) entre outros.

Bordenave (1994) sintetiza seu conceito de participação, afirmando que ela “é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” e assim ele conclui que ela “é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje”. Por isso, compreende que “o futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa” (BORDENAVE, 1994, p. 16-17).

Para o autor citado acima, o tema da participação estava em foco (em 1994), em decorrência do “descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos” e dentre os seus benefícios, observou que “conseguem-se resolver problemas que ao indivíduo parecem insolúveis se contar só com suas próprias forças (...)” (BORDENAVE, 1994, p. 12).

Segundo Bordenave (1994), a palavra participação vem da palavra *parte* e significa fazer parte, tomar parte ou ter parte. Os dois primeiros sentidos (fazer parte e tomar parte) expressam duas formas de participação, a passiva e a ativa, nas quais a primeira se refere ao cidadão inerte, enquanto a segunda se refere ao cidadão engajado. Mas mesmo na

participação ativa, ou seja, entre as pessoas que “tomam parte”, existem diferenças na qualidade de sua participação e nesse momento se evidencia seu terceiro sentido (ter parte), pois há pessoas que sentem “ser parte” da organização, ou seja, se consideram como “tendo parte” nela e lhe dedicam sua lealdade e responsabilidade; enquanto outras não possuem uma lealdade comprometida com a organização e facilmente a abandonam para atuar em outra.

Outra importante distinção realizada pelo autor é entre a participação simbólica e a participação real. Na primeira, os membros de um grupo têm influência mínima nas decisões e nas operações, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder. O autor denuncia que esse é frequentemente “o caso na democracia representativa de corte eleitoralista e também o de muitas cooperativas onde a gerência toma todas as decisões e os sócios se limitam a aprova-las”. Na segunda,

os membros influenciam em todos os processos da vida institucional, nos quais alguns membros adotando funções de agentes expressivos (artistas, filósofos, comunicadores), enquanto outros adotam funções de agentes instrumentais (técnicos e profissionais), sendo, porém, as contribuições de ambos indispensáveis (BORDENAVE, 1994, p. 63).

As discussões sobre participação levaram Teixeira (2002) a definir duas importantes formas de participação. A primeira delas se refere a participação política que, segundo ele

é impregnado de conteúdo ideológico e utilizado de várias maneiras, tanto coonestando e legitimando a dominação mediante estratégias de manipulação, como negando-lhe qualquer papel de institucionalidade, numa idealização da sociedade, em que esta ficaria ‘contra o Estado’” (p. 30).

A outra é a participação cidadã, a qual para ele representa “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações” (p.30).

Nogueira (2004) ao abordar o tema da participação relaciona cinco de tipos de participação, a saber, a assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária; a corporativa, dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais; a eleitoral, que não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade; a política, que inclui, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa e a participação cidadã, que é específica, diferenciada, ainda que também possa se

combinar com os quatro tipos anteriormente mencionados. Essa última já abordada por Teixeira (2002).

Nogueira (2004) corrobora com esse entendimento de Teixeira e ressalta que a participação cidadã “que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes concentra-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlação de forças ou de padrões estruturais” (NOGUEIRA, 2004, p.142).

Nessa perspectiva, Nogueira ao abordar sobre a importância da participação para o processo político e para a gestão governamental, afirma que

A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar. Algumas vezes, chega mesmo a ser concebida como uma atividade que, no limite, ‘substituiria’ o Estado na implementação de determinadas políticas públicas (NOGUEIRA, 2004, p.140-141).

Com o objetivo de abordar a participação envolvendo a sociedade como um todo nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, Bordenave (1994, p. 25) vai utilizar o conceito de participação social empregado por Safira Ammann (2009) que “é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”.

Seguindo essa lógica dinâmica no contexto democrático, Pateman (1992, p. 38) compreende, a partir da obra de Rousseau, que a participação “acontece na tomada de decisão” e se constitui como “um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo”.

Segundo Maria da Glória Gohn, em seu livro “Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica” (2007), o conceito de participação, sob a ótica das práticas sociais, relacionam ao processo social propriamente dito; tratam-se das ações concretas engendradas nas lutas, nos movimentos e nas organizações populares como meio viabilizador fundamental para realizar algum intento.

Para Teixeira (2002), o conceito de participação pode viabilizar a efetivação do controle social, pois a define como “um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública” (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

Embasado na concepção de participação empregada pelos diversos autores estudados, compreende-se participação como a contribuição e/ou influência que o participante de qualquer instância política pode exercer em defesa de seu interesse e/ou da coletividade que o mesmo representa e que pode configurar avanços ou retrocessos para as políticas públicas das quais o mesmo tiver atuação.

Um conceito importante a ser estudado e que se vincula à participação é a gestão democrática, mas ele muitas vezes é confundido com o conceito de gestão participativa, quando na realidade o primeiro conceito por se apresentar de forma bem abrangente, inclui o segundo conceito (gestão participativa), pois a gestão democrática para Campos (2006) contempla diversas características, sendo descentralizada, **participativa**, previsível, cooperativa, profissionalizada, devendo ter coordenação e comando único, devendo dispor de recursos orçamentários e financeiros compatíveis com os objetivos e metas traçados e devendo ser fiscalizada e avaliada continuamente. Enquanto que gestão participativa para o mesmo autor apresenta um enfoque na articulação entre as pessoas, entre os representantes das instâncias colegiadas, pois “tem na organização e na mobilização dos cidadãos sua força e sua essência” (2006, p. 113).

Segundo Nogueira (2004), a gestão democrática “qualifica-se pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise e a mudança acelerada”. O autor esclarece sobre esse tipo de gestão que ele “opera além do formal e do burocrático e compromete-se abertamente com o aprofundamento da participação e da composição dialógica, bases vivas de uma nova e mais avançada estrutura de autoridade” (2004, p. 236-237).

Nogueira (2004) ao abordar a gestão participativa, a conceitua com um sentido substantivo, mais qualificado, pois para ele, a gestão participativa “associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem” Nogueira (2004, p. 121). Ainda no seu entendimento, a gestão participativa não avança exclusivamente com participação, mas “depende intensamente de agregação de conhecimento científico e recursos humanos qualificados, ou seja, de profissionais que dominem o campo técnico-científico” e ainda “que sejam capazes de pensar de modo complexo, realizar análises concretas de situações concretas e imprimir outro padrão ético à administração pública” (2004, p.151).

2.3.2 - Ensaio de efetivação da democracia participativa: o orçamento participativo

O Orçamento Participativo surge de uma necessidade de redefinição do papel do Estado como poder normativo e regulador da vida social, bem como da necessidade de responder aos enormes e complexos problemas, conflitos e carências que se apresentavam nas cidades, fruto de um processo de urbanização acelerada; este teve sua origem no interior do processo de efetivação de uma estrutura descentralizada e participativa de gestão pública (DE MARCO, 2000).

Então, podemos definir Orçamento Participativo de acordo com Félix Sánchez (2002), como “um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos”, e este tem se transformado em um “poderoso instrumento de redistribuição de renda”, em busca de maior equidade e igualdade social, política e econômica, fazendo com que as regiões mais pobres recebam maiores investimentos por habitantes, configurando uma “nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático” (SÁNCHEZ, 2002, p. 13, 14, 15).

Tarso Genro e Ubiratan de Souza vêem o OP como um contrato entre Estado e sociedade em torno do orçamento público, denominando de “espaço público não Estatal” (*apud* SÁNCHEZ, 2002, p. 44). No qual, o Partido dos Trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional no final dos anos 80, uma vez que o OP tem se configurado como proposta dos setores de esquerda, críticos a organização tradicional da política brasileira. Ou seja, de acordo com Rodrigues (2006), sua origem se deu ainda em um período de luta contra o autoritarismo e de transição para a democracia.

No entanto é importante ressaltar que, para esta autora, mesmo o OP sendo marca registrada das administrações do PT,

O debate sobre orçamento não é prerrogativa somente do partido dos trabalhadores – PT. Sua importância se justifica pelo fato dos administradores do partido, em sua maioria, instituir o OP como instrumento de gestão compartilhada com setores da sociedade civil. (RODRIGUES, 2010, p. 101).

Na obra de Leonardo Avritzer (2003), “A inovação democrática no Brasil”, podemos observar que o OP é a experiência de participação mais discutida em nosso País, sendo considerado como processo de fortalecimento da democracia local, tendo sua primeira

experiência na cidade de Porto Alegre, na qual perdurou por 17 anos (1989-2002), iniciado na gestão de Olívio Dutra; teve forte expressão também em Belo Horizonte; posteriormente se fez presente em 103 municípios em todo Brasil, inspirando inclusive formas de participação internacional.

De acordo com GRET e SINTOMER (2002, p.130),

[...] a experiência de Porto Alegre questiona um modelo de democracia baseado em três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. ‘Com o OP, Porto Alegre criou um quarto poder, o dos cidadãos que assumem diretamente o processo de tomada de decisão.’ (apud AVRITZER, 2003, p. 19).

Para Avritzer (2003), tanto Gret e Sintomer, e vários outros estudiosos, concordam que as diversas formas de OP aumentaram a participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; aumentaram o acesso a recursos públicos e direitos; aumentaram a capacidade de decisão e certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo.

Apesar do reconhecimento, inclusive com premiações nacionais e internacionais, das experiências de orçamento participativo, como modelo de gestão pública, tal experiência não recebeu o estímulo devido do presidente Lula ao longo de seus oito anos no governo, pois como afirma Boron sobre a celebrada democracia participativa de Porto Alegre

foi discretamente arquivada por um de seus mais ardentes propagandistas do passado, o presidente Lula, que não fez nenhuma tentativa de pô-la em prática no âmbito nacional” E conclui em seguida que “para a burguesia, a aceitação de um modelo participativo que traga a possibilidade de lidar democraticamente com uma fração do orçamento demonstrou ser apenas tolerável no plano local”. (BORON, 2010, p. 84-85).

Vale ressaltar que o Pará também foi palco de experiências participativas de gestão pública que receberam reconhecimento e premiação nacional e internacional. A partir de estudo dedicado, RODRIGUES (2010) em sua obra *Democratização e Gestão Pública na Amazônia: Um modelo de Orçamento Participativo*, a autora afirma que a administração municipal de Belém vivenciou o que considerou de “ensaio de gestão democrática participativa”, através das experiências do Orçamento Participativo (O.P.) e do Congresso da Cidade (C. C.), lideradas pelo governo municipal do Partido dos Trabalhadores (PT) de

Edmilson Rodrigues no período de 1997 a 2004, porque houve de fato mobilizações, discussões e até deliberações com a participação das massas populares.

Também no Pará, mas já no âmbito da administração estadual, o governo petista de Ana Júlia Carepa (2007-2010) também imprimiu uma forma de gestão participativa, embasada na experiência do Planejamento Territorial Participativo (PTP) que alcançou/absorveu até certo ponto algumas demandas dos diversos municípios do Estado, apresentando, no entanto, algumas inconsistências, próprias de um modelo pioneiro e ampliado de participação no estado. Vale ressaltar, que ambas as experiências supracitadas não foram absorvidas pelos sucessores gestores eleitos para a administração da capital e do Estado, respectivamente.

De acordo com o Relatório de Atividades da Prefeitura de Belém 2002 (2003) *apud* Rodrigues (2010), a gestão de Edmilson Rodrigues (1997 a 2004) do Partido dos Trabalhadores – PT, auto-intitulada “Governo do Povo” que apresentou a experiência do Orçamento Participativo em Belém, adotou diversos mecanismos de gestão democrática com a participação popular: assembleias, seminários, diversas plenárias, congressos setoriais, fóruns e seminários, entre outros.

Dada essa expressiva participação popular e os mecanismos criados pela Prefeitura para favorecer essa participação, o O.P. de Belém ganha destaque nacional e internacional como uma das nove melhores experiências de O.P. no Brasil (RODRIGUES, 2010, p. 109).

Ainda nos mostra o Relatório de Atividades (2003) *apud* Rodrigues (2010), que também foram criados, instrumentos permanentes de controle sobre a ação governamental, como o Sistema Municipal de Informações (SMIP Cidadão) para prestar informações e monitorar os Programas de Governo; a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento (SEGEP); as Comissões Fiscalizadoras (COFIS) - que surgiram a partir do Orçamento Participativo, da necessidade de se ter um instrumento, com representatividade popular, para acompanhar a execução de uma determinada obra ou serviço realizado pelo governo municipal.

As COFIS tinham a função de assegurar a qualidade dos serviços prestados por empresas contratadas e o tempo previsto para sua realização, exercendo o controle popular. Seu trabalho terminava com a conclusão da obra e sua entrega oficial à população através de festas de inauguração; podendo então, esta Comissão ser transformada em Comitê Ambiental,

Associação de Moradores ou Centro Comunitário, se assim fosse o interesse dos moradores envolvidos no processo.

2.4 - O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL

O processo de redemocratização do Brasil se dá a partir da constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil, formado por movimentos populares, movimentos sociais pluriclassistas (de mulheres, de negros, ecológicos etc.), lideranças das novas centrais sindicais, parlamentares e partidos políticos oposicionistas, entidades profissionais comprometidas com a democracia e ONGs, uma vez que possuíam ideais e perspectivas comuns como o fim da ditadura militar, a volta de eleições livres e a conquista de uma gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no cenário nacional. (GOHN, 2007).

Observa-se, nesse contexto, a emergência dos movimentos sociais urbanos que, segundo Gohn (2007) foram sujeitos decisivos no processo de redemocratização e descentralização no Brasil, através de suas constantes lutas expressas em suas mobilizações, manifestações, paralisações e greves, que de certa forma, pressionava o governo a ceder as suas reivindicações, ao mesmo tempo em que alcançava alguma legitimidade por dado serviço atendido.

Gohn (2007) expressa tal pensamento quando afirma,

Foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. No plano mais geral, buscava-se o direito de eleger representantes para cargos públicos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente. Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país (GOHN, 2007, p. 50).

Foi um momento de muitas mobilizações e organizações que culminaram na formação de vários movimentos, entre eles o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, em 1985, entidade que historicamente lutou e ainda luta por uma gestão e ordenamento qualitativo do espaço urbano. E, dentre as históricas reivindicações, estavam a questão habitacional, a educação e a saúde que até a década de 70 se apresentavam num estado caótico nos centros urbanos de quase todos os municípios do Brasil.

Ao longo da ditadura foram muitas mobilizações, lutas, tragédias e vitórias que foram desgastando a imagem da ditadura, e com o clamor da população em prol da

democracia, o processo de redemocratização foi se tornando realidade, a partir de acontecimentos marcantes como a campanha das Diretas Já e com ela a derrota da ditadura militar instaurada em 1964, a eleição de um civil para a presidência da República - mesmo de forma indireta – o então candidato Sr. Tancredo Neves², que encaminharia a um processo de eleições diretas para a presidência do Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte e a Constituição vigente. (CAMPOS e MACIEL, 1997).

Segundo Gohn (2007), as demandas sociais clamavam maior participação não somente dos setores populares, mas também de setores sociais diversos, como lideranças das novas centrais sindicais, parlamentares e partidos políticos oposicionistas, entidades profissionais comprometidas com a democracia, fato que marcou este período histórico pela presença dos protestos e mobilizações em busca da democracia (GOHN, 2007).

Carvalho (1998, p. 2), refletindo sobre os movimentos no século passado observa que:

O movimento operário, de inspiração anarquista e socialista, juntamente com o movimento camponês e os movimentos urbanos, vem caracterizar, mais propriamente, o que neste século chamamos de ‘movimentos sociais’. Estes movimentos sofrem, principalmente nos anos 30 a 60, fortes pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, de parlamentares e governos que buscam instrumentalizá-los e submetê-los a seus interesses e diretrizes. (CARVALHO, 1998, p. 2).

À medida que, a partir dos anos 70 do século XX, se amplia uma cultura democrática, em que os movimentos sociais, junto com outros setores democráticos, vão “arrombando as portas da ditadura” (CARVALHO, 1998, p. 13), o Estado tornou-se lentamente permeável à participação de novos atores sociais. De acordo com Carvalho (1998), o Estado brasileiro, tradicionalmente privatizado pelos seus vínculos com grupos oligárquicos, vai lentamente cedendo espaço, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil que se organiza, que se articula, que constitui espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política, sobre a gestão do destino comum da sociedade.

Vivemos assim, nos anos 70 e 80, uma fase de emergência muito vigorosa do que foi chamado de os novos movimentos sociais; movimentos que se organizaram como espaços de ação reivindicativa, que recusavam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Esses novos sujeitos construíram uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicaram-se por todo o país e constituíram

² Candidato eleito em 1985 à presidência da República que faleceu antes de assumir o governo.

uma vasta teia de organizações populares que se mobilizaram em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho, como à melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural; ampliaram sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações como as de gênero e de raça.

A partir do processo de abertura política, meados da década de 1980, o Brasil passou por um período de redemocratização em sua ordem política. Naquele contexto, setores da população que vinham se organizando desde a década de 70 pelo fim da ditadura militar e por direitos sociais, se fortaleceram e buscaram canais mais visíveis de expressão para suas reivindicações, como os previstos na CF de 1988 (Conselhos, conferências e outros), houve a definição do novo modelo de democracia implantado no Brasil, que possibilitou as experimentações de novos procedimentos de gestão participativa das políticas sociais.

De acordo com a Constituição de 1988 o Brasil é uma democracia representativa e participativa, prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o Plebiscito, o Referendo, a Iniciativa Popular de Lei, as Tribunas Populares, os Conselhos e outros canais institucionais de participação popular, todos com o objetivo maior do controle social. Nesse sentido a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão só terá cunho legal no Brasil na década de 1980, (pós Constituição), em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais de funcionalismo público, associações de moradores, etc. Segundo Carvalho (1998):

Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, mas também, ainda uma posição exterior e antagonica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levaram, sistematicamente, à cooptação ou à repressão (CARVALHO, 1998, p. 03).

Carvalho (1998) mostra que, mesmo reprimida e tratada como caso de polícia, ocupando apenas as páginas policiais, a participação popular sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais; pois a participação conquistada é possível nas diversas fases e tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos; passando pelos chamados movimentos camponeses messiânicos, como Canudos; pelas lutas abolicionistas;

pela Independência; pelas revoltas urbanas contra a falta de direitos trabalhistas; pelas mobilizações contra a ditadura e, tantas outras.

Para Bidarra (2006), é necessário garantir a existência dos espaços onde a sociedade civil possa alcançar visibilidade, e as disputas entre os diferentes interesses e projetos, construídos pelos segmentos sociais, e que esses possam se processar para que haja a ampliação e consolidação da democracia através do controle social. Pois,

[...] os espaços públicos são os canais privilegiados para os encontros, a explicitação, as disputas e as negociações entre aqueles que defendem posições diferenciadas quanto ao nível de partilha da riqueza social transferidas pelas políticas públicas (BIDARRA, 2006, p. 48).

Uma breve análise sobre as Constituições Federais que o Brasil teve permite constatar que todas elas, inclusive a atual de 1988, que vislumbra a possibilidade do exercício da democracia direta ou participativa, foram elaboradas sob a doutrina liberal representativa e expressam, em geral, um direcionamento ao exercício de ações representativas. Como exemplo, observamos a instituição do voto secreto, que esteve presente em todas as Constituições e mesmo na C.F de 1988, está previsto no Art.1º de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” e continua a cercear do eleitor e “cidadão”, pelo voto secreto, o conhecimento dos legisladores que votam e aprovam ou deixam de aprovar em seu nome, projetos benéficos ou não que vão impactar direta ou indiretamente sua vida.

Na contramão do processo de redemocratização do Brasil, ressurgiu no mundo o Estado Liberal, através do neoliberalismo, que se manifestou inicialmente no Chile, na década de 1970 com a imposição de fortes reformas econômicas pelo general Pinochet, se manifestou em 1979 na Inglaterra, sob a imposição da “dama de ferro” Margareth Thatcher e em 1980 nos Estados Unidos com Ronald Reagan. No Brasil, a presença da ofensiva neoliberal coincide com a primeira eleição presidencial após a ditadura militar, no governo de Fernando Collor de Melo, a partir do receituário imposto pelo Consenso de Washington de 1989, alcançando o seu auge no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que implementou uma intensa política de privatização do setor público, em detrimento, dos investimentos no setor social e da efetiva participação da sociedade nos espaços públicos.

Apesar da inserção neoliberal no cenário político-econômico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 viabilizou o fortalecimento da democracia, a partir do retorno da liberdade de expressão, inclusive com uma ampla manifestação dos “caras pintadas” em favor do *impeachment* de Fernando Collor, sob suspeita de corrupção, envolvendo o dinheiro

público; além da ampliação e institucionalização de novos espaços de participação política que possibilitam uma maior reivindicação das políticas públicas junto ao Estado, a partir das conferências e dos conselhos de políticas públicas.

Segundo Chauí e Nogueira (2007), no caso brasileiro, a democracia conquistada pelas lutas contra a ditadura não chegou a institucionalizar-se plenamente nem a converter-se em cultura, e isso, tanto porque se expandiu em termos prevalentemente eleitorais sem um correspondente adensamento ético-político, quanto porque cresceu por fora do Estado, sem envolvê-lo e “responsabilizá-lo”.

Nesse sentido, a redemocratização política do Brasil deve ser encarada como um processo em construção e que diversos atores/sujeitos trabalham para seu aprimoramento, na perspectiva da participação da sociedade na gestão pública, através dos conselhos gestores das políticas públicas.

2.5- A FORMAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EXPRESSÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA

É no contexto da ditadura que ocorre o surgimento dos conselhos no cenário brasileiro do século XX, os quais Gohn (2007) diferencia/classifica em três tipos, a saber, os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970; os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público e os conselhos gestores institucionalizados setoriais dos anos 90, que se tornaram alguns dos espaços participativos assegurados pela Constituição de 1988 e em outras leis de país.

Segundo Gohn (2007), os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos, contribuindo para a gestão das políticas públicas pelo fato “de conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governanças democráticas” (2007, p.83). Para Gohn (2007), eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e se figuram como instrumentos de expressão, representação e participação da população. Assim, para a autora, os conselhos gestores são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil. E, portanto, se constituem em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade nas três esferas de governo: federal,

estadual e municipal, possibilitando a participação da sociedade no interior do próprio Estado, uma vez que estes são organismos colegiados de caráter deliberativo permanente, composto de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil.

Tatagiba (2002), ao abordar os conselhos gestores considera o conceito controle social, pois afirma que eles são “(...) espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (Tatagiba, 2002, p. 54). Porém, nem todos são paritários gerando muita discussão e insatisfação por isso.

Os conselhos se inserem na abordagem da *accountability* societal, nomenclatura essa na qual os autores Carneiro e Costa (2001) se utilizam da expressão societal como

(...) um mecanismo não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos” (CARNEIRO e COSTA, 2001, p. 4-5).

Segundo Avritzer (2009, p. 114), os Conselhos possuem as seguintes características listadas abaixo:

- a) Órgão público e estatal;
- b) Com participação popular, por meio de representação institucional;
- c) Representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela própria sociedade;
- d) Com composição paritária entre governo e sociedade (reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos);
- e) Criado por lei ou outro instrumento jurídico, portanto, espaço institucional;
- f) Com atribuições deliberativas e de controle social;
- g) Espaço público da relação e da interlocução entre Estado e sociedade;
- h) Mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado;
- i) Com atribuições de discutir a aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público;
- j) Liberdade de escolha da presidência do conselho pelo próprio conselho;
- k) Presente nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema descentralizado.

Seguindo o mesmo raciocínio, Gohn (2007) sinaliza que os conselhos, por lei, devem ser além de um instrumento de representação da sociedade civil e política, um espaço

de decisão. Porém, *a priori*, são apenas espaços virtuais, pois a criação e nomeação de seus membros não são suficientes para a garantia de uma gestão efetiva da coisa pública. Ela então recomenda que, para que os conselhos tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, se faz necessário, dentre outras condições, que eles sejam paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação.

Nesse sentido, a entrada/inserção e atuação dos conselhos nas mais diversas políticas setoriais e, especialmente, nas políticas ambiental e hídrica, que são tão desprovidas de mecanismos de proteção e controle, marcou uma nova fase na democracia brasileira, a partir da C.F. de 1988, com a proposta de efetivação da democracia, tanto representativa como participativa. E esses importantes espaços de participação são resultado de uma conquista histórica dos movimentos sociais urbanos, que militam por direitos sociais há várias décadas.

Nessa perspectiva, como mostra Correia, os conselhos surgiram em um contexto de “democratização e descentralização das políticas sociais e estão respaldados pelas leis orgânicas”; estes possuem composição paritária dos segmentos da sociedade civil organizada e tem como objetivos “avaliar, fiscalizar, acompanhar e deliberar sobre as políticas estatais implementadas.” (CORREIA, 2005, p. 40).

Santos Júnior (2001) afirma que, a década de 1990 foi marcada pela regulamentação nacional de diversas políticas sociais, com a inclusão da participação da sociedade na sua gestão e controle por meio dos Conselhos, que se transformaram no formato institucional que materializa os artigos da Constituição Federal que estabelecem essa participação.

Instituídos em âmbito federal, os Conselhos passam a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, vinculados ao repasse de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Assim, os conselhos – federais, estaduais e municipais – proliferam no país [...] (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 202).

Para reiterar essa conquista democrática, institucionalizada pela Constituição Federal de 1988 que veio para marcar/inaugurar um novo momento na história política do país Avritzer (2009) afirma que ela “abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente” (p. 29).

Apesar da ampliação dos espaços democráticos de participação que a Constituição de 1988 proporcionou, Moroni (2009) critica a Carta Magna, pois

no que se refere à ordem econômica, ao sistema político e à democratização da informação e da comunicação, dimensões fundamentais para a construção de um Estado democrático, a Constituição de 1988 foi extremamente conservadora (MORONI, 2009, p.110).

E isso porque, como o próprio autor enfatiza a respeito da política econômica “não se criou nenhum mecanismo de participação popular, assim como nas políticas que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro” (MORONI, 2009, p.110).

No que diz respeito à eficiência da atuação dos diversos conselhos existentes no Brasil entende-se que não existe (ou quase não existe) mecanismos ou sistemas de monitoramento e avaliação para identificar os entraves e os avanços no sentido de corrigir os primeiros e de potencializar o segundo. O resultado da pesquisa de Moroni (2009) confirma essa informação, pois ao fazer referência aos conselhos municipais em dez políticas sociais, embasada/a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 1999, o autor constata/denuncia que o quadro da pesquisa “se refere aos conselhos criados, não entrando na análise do funcionamento e da eficácia deles”. E ainda “não apresentamos dados de conselhos estaduais por não encontrá-los” (MORONI, 2009, p.119).

Nesse sentido, não se pode romantizar a atuação desses conselhos, considerando-a eficiente e satisfatória, visto que o Brasil vivenciou/experenciou um regime de ditadura que engessava e coibia as formas de participação e mobilização reivindicatórias das políticas públicas, passando a apresentar uma democracia recente e, portanto, uma cultura de participação também recente, além disso, o Brasil se encontra sob constante investida neoliberal de redução e cooptação dos espaços de participação.

Os autores Carneiro e Costa (2001), ao abordarem sobre a atuação dos conselhos de políticas sociais reconhecem as limitações que os mesmos apresentam diante da execução de suas competências.

De fato, não se pode desconsiderar que os mecanismos de acompanhamento por parte dos conselhos, da execução das políticas são ainda frágeis, e a capacidade de intervir no rumo das políticas, nos municípios, ainda é limitada, dependente de condições sociais, políticas e institucionais ainda não totalmente exploradas e identificadas” (CARNEIRO e COSTA, 2001, p. 13).

Reiterando essa visão, Vieira (2005) ao considerar a *accountability* societal, uma experiência interessante, aponta seu principal aspecto de fragilidade, qual seja,

(...) a dependência de uma postura favorável da estrutura do Estado para que ocorra *accountability* ou, em outras palavras, a necessidade da existência de uma permeabilidade do Estado às pressões da sociedade. É uma alternativa que exige, por

parte dos atores sociais, uma preparação tanto para legitimar a representação como para manipular e processar informações (VIEIRA, 2005, P. 22-23).

Na verdade, essa é a realidade da maioria dos conselhos, pois os dados estatísticos confirmam a precariedade das políticas públicas no atendimento das demandas sociais, faltando de fato, pressão dos conselhos para elevação dos investimentos nas políticas públicas mais urgentes como saúde, educação, segurança e meio ambiente, além de fiscalização para garantir que as poucas verbas destinadas às diversas políticas públicas não sejam desviadas ou mal empregadas, como a mídia tem mostrado quase que diariamente.

Nesse sentido, quando avaliamos a inserção dos conselhos no âmbito apenas da democracia representativa, observamos que eles eram em número muito reduzido e com uma atuação pouco expressiva em relação ao período da CF de 1988 que viabilizou a formação da democracia participativa. Desde a inserção desse novo modelo democrático, o número de conselhos gestores de políticas públicas se elevou consideravelmente, conforme constatam autores como Santos Júnior (2001), Tatagiba (2002) e Avritzer (2009). Entretanto, no que pese a eficiência da atuação desses conselhos isso vai depender de toda uma conjuntura que vai para além da composição dos membros e da frequência deles, pois no modelo democrático atual, que conjuga participação e representação, o conflito instalado entre a teoria da participação efetiva e a prática arraigada de representação frágil tende muitas vezes para a prevalência/consolidação dessa última e conseqüente fracasso do direito democrático.

Muitas foram as inovações no país que representaram uma participação da sociedade mais direta na gestão das políticas públicas, como o Orçamento Participativo – O.P, o Congresso da Cidade – C.C e os conselhos de Desenvolvimento – C.D, mas que de alguma forma expressava uma representação de um grupo ou de um bairro. Ainda assim, foram experiências interessantes e por vezes exitosas que foram sofrendo uma ofensiva (a neoliberal) que inviabilizou sua continuidade e que mesmo tendo sido iniciada nos governos petistas, em muitos deles foram perdendo a relevância até se extinguirem.

3 A GESTÃO PARTICIPATIVA DAS ÁGUAS NO BRASIL E NO PARÁ E O PAPEL DO ESTADO.

3.1- UMA INTRODUÇÃO À GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Segundo o Dicionário *O ser humano e o meio ambiente de A a Z* a expressão gestão ambiental é o

termo que se refere ao gerenciamento das questões relativas à proteção do ambiente, abrangendo a identificação de objetivos; à adoção de medidas que não agridam o meio ambiente; à preservação de ecossistemas; à melhoria na qualidade de vida para as populações nativas e à diminuição dos custos ambientais (DICIONÁRIO, 2005, p. 127).

Para o Dicionário da Formação em gestão social, elaborado oito anos após o supracitado, por diversos autores de reconhecidas universidades, como a temática em questão pelo professor Mário Sobrinho da UFPA, após toda uma contextualização sobre os conceitos de ‘gestão’ e ‘Meio Ambiente’ a definição é que

Gestão do Meio Ambiente ou Gestão Ambiental é, então, o ato de gerir um território por meio de ações políticas e técnicas para o uso e aproveitamento dos recursos naturais, de forma menos predatória possível, para preservar a sócio-bio e cultural diversidade em prol da perenização da espécie humana, da terra, flora, fauna e biota (SOBRINHO, 2013, p).

Nota-se nesse dicionário um interessante avanço em relação ao anterior, pois o mesmo consegue identificar melhor as ações, finalidade e os possíveis danos ao meio ambiente. Além disso, ele consegue identificar a dimensão social da temática ambiental, ao condicionar a viabilidade da gestão ambiental à necessidade de diálogo e participação da sociedade

Reportando-se novamente às similitudes com a Gestão Social, a Gestão Ambiental requer diálogo e participação dos atores sociais que constroem os territórios para tomadas de decisões coletivas alicerçadas na concertação social e definição de consensos para a produção sustentável dos territórios em favor das pessoas. (SOBRINHO, 2013).

Para LANNA (1995, p.18) a gestão ambiental é

um processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço, visando garantir, com base em princípios e diretrizes previamente acordados/definidos, a adequação dos meios de exploração dos recursos naturais, econômicos e socioculturais, às especificidades do meio ambiente.

Nesse sentido, a preocupação com a gestão ambiental no mundo, na perspectiva da ação do Estado e da sociedade em favor da preservação e conservação é recente. Ela iniciou ainda no século passado, motivada pela percepção da crescente degradação ambiental que o mundo estava passando, como resultado, sobretudo, do acelerado desenvolvimento das atividades industriais.

Com o advento do capitalismo por volta do século XVII, o mundo vivenciou uma radical mudança de concepção, deixando o status de sociedade de subsistência para, gradativamente, se tornar sociedade de mercado. Essa mudança de mentalidade, encabeçada pela classe burguesa em ascensão, foi acompanhada pelo aumento extraordinário da população que demandou um elevado aumento da produção e o surgimento de novas tecnologias para expansão dessa produção. Ocorreu no século XVIII a Revolução Industrial, que representou o surgimento da indústria para a produção de mercadoria em larga escala.

No plano político-ideológico, observa-se a formação/consolidação do Estado liberal para legitimar os interesses do liberalismo, doutrina fundada na defesa dos direitos individuais, a saber, propriedade, liberdade e segurança pessoal (vida).

A proposta da Revolução Industrial demarca o surgimento de um processo/condição que vai perpassar toda a história do capitalismo, que é a contradição das relações capitalistas, engendradas pela relação capital x trabalho, que vai repercutir de forma inexorável na degradação socioambiental. A classe burguesa vai se consolidar enquanto classe dominante e vai imprimir um processo de intensa exploração do homem pelo homem, a partir do trabalho nas fábricas, e conseqüente intensificação da exploração dos recursos naturais (meio ambiente) com objetivo do lucro, pela crescente necessidade da produção de bens de consumo para atender o crescimento populacional e urbano pelo qual a sociedade, inicialmente europeia, estava passando.

A partir desse momento histórico, ocorre um processo acelerado de mudança da paisagem natural para a paisagem construída, sob pena de grandes perdas ambientais. O problema é que nesse período (e hoje ainda há quem pense assim) a sociedade em geral não pensava na finitude dos recursos naturais e nem considerava relevante os impactos socioambientais que a atividade industrial e a infraestrutura que a acompanha (construção de

estradas, pontes, prédios) poderia causar diante do “progresso econômico” que ela poderia oferecer. Como resultado de maior ambição pela elevação da produção e do lucro instaura-se o capitalismo monopolista ou selvagem no final do século XIX, considerado o período de maior exploração da cobertura vegetal (havendo uma redução de grandes áreas florestais) até aquele momento que resultou num maior impacto ao meio ambiente. Sobre essa conjuntura de expansão do capitalismo e da exploração no mundo, Costa (2008) afirma que,

Esta nova fase do modo de produção capitalista é marcada não apenas pela hegemonia dos monopólios nos seus respectivos mercados internos, mas especialmente pela exploração de capitais, pelo controle das fontes de matérias-primas e submissão política e econômica das várias regiões do planeta. As fronteiras nacionais tornaram-se estreitas para os interesses do novo processo de acumulação e reprodução do capital. Surge assim a necessidade de ocupar todos os espaços da terra, das regiões tropicais às temperadas, desde que isso significasse lucros (p. 84).

Nesse contexto de expansão do capitalismo, ocorreu o processo de elevação e consolidação da sociedade de mercado, através do acesso e uso dos recursos naturais de forma desenfreada e irracional (ou com a razão instrumental) visando o crescimento e desenvolvimento econômico, a modernização da economia com a expansão dos processos produtivos que, segundo o discurso economicista, são necessários e benéficos a toda a sociedade, ao mesmo tempo em que não havia (ou havia pouca) preocupação com uma gestão sustentável do meio ambiente (recursos naturais) por parte dos governos.

Essa lógica degradante ao meio ambiente suscitou, conforme estudado em Macpherson, alguns custos resultantes de ações calculistas maximizadoras de lucro, a saber, “os custos da poluição do ar, da água e da terra. Trata-se de custos em geral referentes à qualidade de vida” (MACPHERSON, 1978, P. 105). Esse contexto político parece revelar a democracia protetora que segundo Macpherson, começou a entrar em crise e levantou reflexões e debates em torno desses custos.

Assim, a preocupação com a gestão sustentável dos recursos naturais só começou de fato a ser evidenciada, em âmbito mundial, no ano de 1909 nos Estados Unidos com o I Encontro Internacional sobre Ambientalismo no governo do presidente Theodore Roosevelt³ contando com representantes do Canadá, México e Estados Unidos, tendo como principal resultado o reconhecimento de que a conservação do meio ambiente era um problema internacional. E nesse mesmo ano Paris sediou o Congresso Internacional para Proteção da Natureza, propondo a criação de um organismo internacional de proteção da natureza. E em

³ Presidente dos Estados Unidos que disseminou alguns princípios de cunho ecológico no período em que ele governou (1901-1909) denominado de Era do Progresso.

1913, foi assinada em Berna a fundação de uma Comissão Consultiva para a Proteção Internacional da natureza. Entretanto, as duas guerras mundiais bloquearam a emergência definitiva do ambientalismo no cenário internacional. E apenas na década de 60 as discussões recomeçaram em nível mundial com relação à questão ambiental.

Como consequência da intensificação do processo de degradação ambiental, evidenciada pela devastação da cobertura vegetal, sobretudo pela derrubada das florestas, organismos internacionais de defesa ao meio ambiente começaram a surgir, principalmente no interior da sociedade civil (como o Greenpeace em 1973 e outras ONGs), manifestações começaram a acontecer, chamando a atenção para os efeitos devastadores que o ritmo acelerado da produção e consumo de mercadorias estava gerando. Diante das mobilizações e denúncias da sociedade civil, os governos de vários países começaram um processo de reuniões e debates, visando apresentar alguma resposta para a crise ambiental então deflagrada.

Segundo Reigota (1994), a problemática ambiental passou a ser analisada na sua dimensão planetária após a reunião do Clube de Roma em 1968 e da Conferência de Estocolmo de 1972. Esta foi tão importante que uma de suas resoluções apontava para a necessidade de se realizar a educação ambiental tendo em vista a participação dos cidadãos na solução dos problemas ambientais.

Para Bernardes e Ferreira (2012), o Clube de Roma, formado por um grupo de intelectuais, tinha como objetivo central aprofundar e difundir os problemas principais da humanidade. Esse clube, ao apresentar um dos mais pessimistas cenários possíveis para o futuro, por meio de um relatório intitulado os Limites do Desenvolvimento, propôs a defesa do crescimento zero, na medida em que fechava o caminho para o crescimento dos países mais pobres. Assim, a Conferência de Estocolmo em 1972 representou um marco para a discussão da problemática ambiental, pois “um dos pontos marcantes do encontro foi a contestação às propostas do Clube de Roma sobre o crescimento zero para os países em desenvolvimento.

Em 1975 ocorreu o Seminário de Belgrado, evento preparatório da Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental - Tbilisi, 1977, que definiu um documento final, denominado Carta de Belgrado, no qual são estabelecidas as metas e os objetivos da Educação Ambiental, os quais até o momento orientam as ações nesta área (LOUREIRO, 2004). O avanço, que se pode destacar em relação à Educação Ambiental, nesta conferência, é a

importância que é dada às relações complexas entre a natureza e a sociedade, no processo histórico de construção do ambiente.

A mais importante reunião, depois de Estocolmo, aconteceu no Rio de Janeiro, em 1992. A Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) foi a grande marca da internacionalização definitiva de proteção ambiental e das questões ligadas ao desenvolvimento, criando elementos importantes como a Agenda 21 e o Fundo Global para o Meio Ambiente, do Banco Mundial. Um dos pontos culminantes da ECO 92 foi a Convenção sobre a Alteração Climática, que procurou estabelecer regras para a proteção da atmosfera e a contenção da emissão de gases poluentes. Cabe aqui ressaltar a negativa dos Estados Unidos em aceitar o Protocolo de Kyoto (1997), apesar de o país ser o maior poluidor do mundo e o principal causador do efeito estufa (BERNARDES e FERREIRA, 2012).

Reigota (1994) afirma que a expansão do pensamento ambientalista nos últimos anos (anos 1990) fez com que praticamente todas as correntes políticas tivessem algo a dizer sobre o assunto. Assim, sobre o pensamento ambientalista, ele se posiciona afirmando que

As propostas ambientalistas que buscam a autonomia da sociedade civil frente ao Estado e à realização de uma sociedade mais justa (não só nos seus aspectos econômicos) são as que melhor podem contribuir para a realização da educação com as características assinaladas (REIGOTA, 1994, p. 23).

Nesse contexto, a visão de gestão ambiental deve apresentar a educação ambiental como base que se concretiza a partir da participação de toda a sociedade nas discussões e decisões sobre as questões ambientais. Reigota reforça essa ideia ao citar Leis (1992) que afirma “Cometeríamos um lamentável erro se confiássemos a gestão de políticas de meio ambiente e desenvolvimento apenas à consciência e vontade dos atores do Estado (o governo) e do mercado (as multinacionais)” (apud REIGOTA, 1994, p. 26).

Dez anos depois da Rio – 92, representantes de 170 países voltaram a se reunir, no período de 26 de agosto à 04 de setembro de 2002, desta vez em Joanesburgo (África do Sul) para a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, tendo como meta avaliar os avanços e retrocessos sobre a questão ambiental no planeta. O encontro concluiu que muito pouco foi mudado ao longo de uma década. Inúmeros problemas se agravaram, apesar da consciência da sociedade ter aumentado (ABES, 2002).

Nesse sentido, observa-se que a gestão ambiental na perspectiva da ação governamental não existiu ao longo dos séculos XVIII e XIX, (período de crescente degradação ambiental com o fortalecimento e consolidação das atividades industriais) e nem sequer a promoção de debates internacionais em favor da temática ambiental, os quais

ganharam alguma preocupação somente no início do século XX, com suspensão no período entre as duas guerras e retomada na década de 60, como já explicitado. A gestão no âmbito da atuação do Estado, em defesa do meio ambiente, começa a partir desses encontros internacionais através de pactos assumidos em torno de redução de impactos ambientais, como poluição entre outros, assumindo, assim, um caráter mais teórico que prático em favor da causa ambiental.

No Brasil, a gestão propriamente dita do meio ambiente se inicia motivada pelas pressões de movimentos ecológicos nacionais e internacionais e pela necessidade de regulamentação das atividades produtivas que estavam gerando intensos impactos ambientais, o que acabou por resultar na aprovação da Lei nº 6.938 de 1981 que criou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Apesar dessa conquista legal para a gestão ambiental brasileira, o final da década de 1980 reservou a manifestação de uma falsa ideologia de desenvolvimento sustentável dos recursos naturais no mundo, liderada pelas agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento, grandes empresas e o Estado, que veio propor medidas paliativas de proteção ambiental, sem reduzir, no entanto, os níveis de poluição e degradação ambiental geradas pela produção econômica.

3.1.1 – O discurso sobre o desenvolvimento sustentável para a manutenção do *status quo* ou como lógica do capital.

O debate sobre o desenvolvimento sustentável nasce com uma visão de proteção do meio ambiente, a partir do Relatório de Brundtland em 1987. Segundo Feichas e Guimarães (2009), O conceito de desenvolvimento sustentável, disseminado a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento, Rio-92, enseja mudanças de comportamento na forma como os seres humanos se relacionam com o meio ambiente, bem como no modo de formular, implementar e avaliar políticas públicas de desenvolvimento.

Sobre o desenvolvimento sustentável, seu discurso ideológico já dura quase três décadas, porém na prática, poucos foram os avanços, pois alguns índices de degradação ao meio ambiente foram se elevando. Por isso, Nascimento (2012), ao apontar as três dimensões do desenvolvimento sustentável, considera pertinente nos perguntarmos se as três dimensões (econômica, ambiental e social) são suficientes, e qual o seu significado.

A autora Silva em sua obra *Questão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável* faz uma abordagem muito crítica e realista que desmascara a ideologia contida na proposta de desenvolvimento sustentável que se tornou tema de todos os governos e chamada de compromisso para toda a sociedade. Sobre seu caráter ideológico ela assim afirma

A subordinação às relações de propriedade burguesas se faz à custa de um crescente deslaminamento entre discurso e realidade: o apelo à solidariedade, à justiça social, à utilização racional dos recursos naturais e à preservação da natureza articula-se dialética e contraditoriamente com o aprofundamento da devastação do planeta, com a crescente descartabilidade e com a degradação da vida humana, apesar dos inúmeros acordos e pactos internacionais firmados em nome de uma ética ambiental abstrata. (SILVA, 2010, p. 228).

Silva ao abordar sobre essa ética vai usar o entendimento de Tonet para justificar o avanço destrutivo quase sem resistência da lógica do capital sobre o meio ambiente, quando o autor afirma que ela

impede que essa lógica se realize de modo direto e brutal (...) é exatamente nisso que reside a sua funcionalidade para a reprodução da ordem do capital. Permitir que ela funcione sem perder a natureza essencial, mas também sem deixar que as contradições internas emergem com toda sua força (TONET, 2002, p. 21-22 apud (SILVA, 2010, p. 228-229).

Nessa perspectiva, para a autora, essa ética ambiental abstrata propõe “uma visão idealista diante dos destinos da humanidade cuja essência informa que para se obter mudanças na base objetiva da sociedade e nos seus padrões destrutivos a disseminação de uma consciência ambiental preservacionista é estratégia fundamental”. Mas associado a essa consciência, considera-se ainda “alguns arranjos na gestão e consumo dos recursos naturais, desde que se mantenham intocados os seus determinantes essenciais” (SILVA, 2010, p. 229).

Essa explanação retrata de fato a ideologia contemporânea vigente sobre a visão de desenvolvimento sustentável que Loureiro, prefaciando com muita lucidez a obra de Silva e ao analisar a questão central do discurso do desenvolvimento sustentável conclui que a autora vai demonstrar que

este pretenso consenso fácil em torno do conceito não permite a ruptura e sim legítimos mecanismos de reprodução da lógica destrutiva do capital, escondendo quem são seus principais idealizadores e divulgadores (agências da ONU, organismos multilaterais, banco privados, empresas multinacionais) e respectivos

projetos políticos, bem como o conteúdo contraditório da proposta. (SILVA, 2010, p. 19).

Nesse texto, pôde-se constatar a denúncia dos dirigentes que se utilizam do conceito do desenvolvimento sustentável para tentar demonstrar alguma preocupação com a questão ambiental, a fim de iludir na retórica a sociedade e assim viabilizar o continuísmo das ações predatórias ao meio socioambiental.

A defesa do desenvolvimento sustentável, na verdade, objetiva omitir e mudar o foco de um dos significados das crises econômicas que Foladori (2008) chama de “uma das manifestações mais chocantes do absurdo ambiental da sociedade capitalista – e que se manifesta violentamente durante as crises – (que) é o desperdício”. O autor ao explicar a motivação para a incidência de tanto desperdício tece a crítica, numa perspectiva marxiana sobre o sistema capitalista, afirmando que ele “simplesmente produz sem considerar a capacidade dos ecossistemas de reproduzir as matérias-primas que são extraídas deles. De outro lado, também não produz considerando a satisfação das necessidades humanas. Produz guiado, exclusivamente, pelo lucro”. (2008, p. 193). Não é de admirar que o autor ousasse afirmar “que o sistema capitalista é inimigo da natureza” (2008, p. 194).

Foladori (2008) ao constatar que “o capitalismo se desenvolve fragilizando a natureza e a sociedade humana” questiona a razão pela qual essa constatação não aparece explicitamente no discurso dos ambientalistas e nas discussões sobre o chamado ‘desenvolvimento sustentável’. Foladori mesmo vai concluir que “talvez a explicação esteja em duas esperanças sem nenhum fundamento. A primeira baseia-se na ideia de que a educação e o convencimento pessoal podem modificar as pautas de comportamento e, especialmente, de consumo”. Enquanto que “(...) a segunda esperança infundada está na tecnologia”. Segundo o autor citado, além das duas esperanças, “há uma terceira interpretação, ainda que com menos acolhida, que é a classista”. Para Foladori (2008, p. 203), “segundo adote-se uma ou outra posição, as alternativas políticas serão diferentes: confiança no convencimento pessoal; confiança na ciência e na tecnologia, ou mobilização de trabalhadores por uma sociedade alternativa ao capitalismo”.

A partir desses autores foi possível constatar que em que pese a degradação socioambiental engendrada pelo capitalismo, as soluções propostas para o alcance do ‘desenvolvimento sustentável’ se baseiam em mudanças comportamentais e de avanços tecnológicos que, sem dúvida, não dão conta de alcançá-la, pois seu alcance só é possível, a

partir da adoção de uma solução compartilhada entre Estado, mercado e sociedade civil, baseada na gestão participativa dos recursos naturais, a exemplo dos órgãos colegiados, como os conselhos de meio ambiente, que junto com outras instituições compõem o SISNAMA.

3.1.2- A Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA

É no contexto do processo de redemocratização, bem como de pressões dos movimentos ecológicos nacionais e internacionais que protestavam contra uma série de degradações ao meio ambiente pelas atividades produtivas, sobretudo decorrentes da indústria e clamavam por um sistema descentralizado e participativo nas diversas políticas, inclusive ambiental, que o governo do militar João Baptista Figueiredo instituiu a Lei nº 6.938 de 1981 que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente e cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Essa lei representa, no âmbito teórico e legal, uma grande conquista para a causa ambiental e seus defensores, porque institui um sistema descentralizado e participativo (SISNAMA) antes mesmo da Constituição Federal de 1988 e na vigência da ditadura militar. Essa lei, no entanto, só foi regulamentada 09 anos mais tarde, através do Decreto 99.274 de 1990, após 05 anos da ditadura militar e 02 anos após a C.F.de 1988.

Ressalta-se ainda que uma proposta de gestão participativa não ficou expressa e clara nessa lei no tocante a forma de exercê-la pela população, mas apenas o desenvolvimento da “educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”, como previsto em um de seus princípios, no inciso X de seu artigo 2º.

Passados sete anos, a C. F. de 1988 ao tentar instituir a defesa da temática ambiental a fez, introduzindo no caput do artigo 225 o seguinte:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesse artigo, ao observar-se uma tentativa de envolver a população na defesa do meio ambiente, percebe-se que em seu Ss1º, inciso VI ele praticamente repete o texto anterior da Lei 6.938/1981 em seu inciso X do artigo 2º, pois afirma que incumbe ao poder público

“promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. Observa-se nesse texto, porém, um retrocesso, em relação ao texto da Lei 6.938/1981 em termos de defesa democrática, pois houve a retirada da expressão “participação ativa” na defesa do meio ambiente.

O SISNAMA apresenta a seguinte composição:

- I - órgão superior: o Conselho de Governo;
- II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);
- III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República;
- IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- V - Órgãos Seccionais : os órgãos ou entidades estaduais;
- VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais

Segundo o Art. 4º, a Política Nacional do Meio Ambiente visará:

- I - a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- Segundo o Art. 1º do Regimento Interno, publicado pela Portaria 452 de 2011, o Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA é órgão colegiado de caráter normativo, deliberativo e consultivo.

Segundo o Art. 8º, compete ao CONAMA:

- VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

O CONAMA é constituído de 106 membros, sendo 39 do governo federal, 27 dos governos estaduais, 08 dos governos municipais, 08 das entidades empresariais e 22 membros das entidades de trabalhadores e da sociedade civil. A partir dessa composição geral (sem considerar que membros fazem parte das entidades de trabalhadores e da sociedade civil) já é possível perceber a falta de paridade na composição dos sujeitos envolvidos no conselho, onde há a presença majoritária do poder público em relação aos outros dois setores (empresas e trabalhadores/sociedade civil).

Sobre essa questão/centralização da composição do CONAMA, Ravena (2012, p.56) afirma que ele “foi, desde o período autoritário, um órgão consultivo e deliberativo das questões ambientais (...) que abrigava todos os Ministérios, ele nasceu com a tendência centralizadora que pode ser verificada pela presença tímida da sociedade civil em seu arranjo original”.

O Conselho, apesar de ter sido regulamentado apenas em 1990, sua primeira reunião ocorreu em 05/06/1984 e desde então, mantém regularidade de uma média de 04

reuniões anuais, conforme estabelecido no Regimento Interno. Esse empenho do conselho, no entanto, tem mais relação com as atividades produtivas no que tange à sua regulamentação, como atividades industriais, mineradoras, agropecuárias e de geração de energia elétrica que propriamente com a defesa do meio ambiente no que concerne à regulamentação da educação ambiental, fiscalização e medidas rígidas de proteção e recuperação ambiental, que só foram sendo implementadas bem mais tarde.

Jacobi (2009) ao abordar sobre as instâncias de gestão do meio ambiente, representadas pelos Conselhos de Meio Ambiente, os Comitês de Bacias e as Áreas de Proteção Ambiental tece uma crítica ao afirmar que eles “frequentemente são instâncias bastante formais, sem poder influenciar no processo decisório, e nos quais a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório” (p. 41).

3.1.3- A Política Estadual de Meio Ambiente – PEMA e o Conselho Estadual de Meio Ambiente - COEMA

De acordo com os arquivos da SEMA, a primeira lei ambiental registrada é a Lei 5.440 de 10/05/1988 que cria o Instituto Estadual de Florestas do Pará e dá outras providências. A segunda, que data de 11/05/1988 é a Lei nº 5.457 que cria a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e dá outras providências. Em seu artigo 1º que trata dos objetivos da SECTAM, está previsto o de promover medidas para conscientização e capacitação da comunidade, visando sua participação ativa na defesa do meio ambiente. Esse objetivo, que se configura numa cópia da PNMA poderia se configurar numa conquista da época em que se exigia pela participação da sociedade na gestão da política pública, elaborado talvez por quem demonstra preocupação com a questão ambiental. Porém, na prática, o que se observou no estado foi uma intensificação da questão fundiária e da degradação ambiental, ficando a participação ativa da comunidade na mera formalidade legal.

A Lei nº 5.610 de 1990 estabelece em seu Art. 1º que fica criado o Conselho Estadual do Meio Ambiente na forma que estabelece o artigo 255, inciso VIII, alíneas a, b, c e d da Constituição Estadual. Nessa proposta, a composição inicial do COEMA apresentou apenas 13 membros, mas garantiu uma maior participação da sociedade civil, conforme apresentado pelo Art. 2º:

1. um (1) representante da Assembléia Legislativa Estadual;
2. um (1) representante do Órgão Estadual do meio Ambiente;
3. um (1) representante do Órgão Estadual de Educação;
4. um (1) representante do Órgão Estadual de Agricultura;
5. um (1) representante do Órgão Estadual de Indústria e Comércio;
6. um (1) representante do Órgão Estadual de planejamento;
7. sete (7) representantes da sociedade civil organizada, escolhidos entre as entidades legalmente constituídas, que tenham explicitados em seus estatutos, dentre seus objetivos, a defesa do Meio Ambiente.

A Lei 5.877/1994 apresenta contribuições à implementação dos princípios da democracia participativa, pois em seu Art. 1º, afirma-se que a participação popular em todas as decisões relacionadas ao meio ambiente e o direito à informação sobre esta matéria, conforme estabelece o Art. 253 da Constituição Estadual dar-se-á:

- I. através do órgão colegiado específico, onde fica assegurada a participação majoritária da sociedade civil;
- II. através de audiências públicas, assegurada a livre manifestação da população e o acesso a todas as informações sobre o assunto, objeto da referida audiência;
- III. através de plebiscito.

No Art. 2º dessa lei, afirma-se que as pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou privado que detenham informações relacionadas ao meio ambiente, deverão, obrigatoriamente, promover as condições necessárias para que o público tenha acesso às mesmas, obedecendo as normas e os critérios definidos pelo órgão colegiado específico de que trata o inciso VIII do Art. 255 da Constituição Estadual.

A Lei nº 5.887/1995 se configura como a legislação vigente sobre a Política Estadual de Meio Ambiente e avança em sua proposta de defesa ambiental, ao apresentar como princípios básicos da Política Estadual do Meio Ambiente, consideradas as peculiaridades locais, geográficas, econômicas e sociais, os seguintes:

- I – todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- II – o Estado e a coletividade têm o dever de proteger e defender o meio ambiente, conservando-o para a atual e futuras gerações, com vistas ao desenvolvimento sócio-econômico;
- III – o desenvolvimento econômico-social tem por fim a valorização da vida e emprego, que devem ser assegurados de forma saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, através de diretrizes que colimem o aproveitamento dos recursos naturais de forma ecologicamente equilibrada, porém economicamente viável e eficiente, para ser socialmente justa e útil;
- IV – o combate à pobreza e à marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais são condições fundamentais para o desenvolvimento sustentável;
- V – a utilização do solo urbano e rural deve ser ordenada de modo a compatibilizar a sua ocupação com as condições exigidas para a conservação e melhoria da qualidade ambiental;
- VI – deve ser garantida a participação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente;
- VII – o direito de acesso às informações ambientais deve ser assegurado a todos;

VIII – o respeito aos povos indígenas, às formas tradicionais de organização social e às suas necessidades de reprodução física e cultural e melhoria de condição de vida, nos termos da Constituição Federal e da legislação aplicável, em consonância com os interesses da comunidade regional em geral, são fatores indispensáveis na ordenação, proteção e defesa do meio ambiente.

Dentre os objetivos propostos pela Política Estadual do Meio ambiente, contidos no artigo 3º, vale destacar:

I – promover e alcançar o desenvolvimento econômico-social, compatibilizando-o, respeitadas as peculiaridades, limitações e carências locais, com a conservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas ao efetivo alcance de condições de vida satisfatórias e o bem-estar da coletividade;

No Art. 7º, a lei institui a criação do Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA, com o fim de implementar a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como controlar sua execução. E no Art. 8º – O SISEMA, em estrutura funcional, terá a seguinte forma:

I – como órgão normativo, consultivo e deliberativo, o Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA;

II – como órgão central executor, a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTAM, com a função de planejar, coordenar, executar, supervisionar e controlar a Política Estadual do Meio Ambiente;

III – como órgãos setoriais ou entidades da Administração Pública Estadual, direta e indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público que atuam na elaboração e execução de programas e projetos relativos à proteção de qualidade ambiental ou que tenham por finalidade disciplinar o uso dos recursos ambientais;

IV – como órgãos locais, os organismos ou entidades municipais responsáveis pela gestão ambiental nas suas respectivas jurisdições.

Um dos aspectos centrais dessa pesquisa, que diz respeito à gestão ambiental e dos recursos hídricos se encontra no Art. 91 e afirma que a participação da comunidade nas decisões relacionadas ao meio ambiente será assegurada, dentre outras formas, pelas seguintes:

I – a representação majoritária da sociedade civil organizada, especialmente através de entidades devidamente constituídas e regulares perante a legislação brasileira, de trabalhadores profissionais, produtores e industriais e organismos não-governamentais, todas voltadas para a questão ambiental, no Conselho Estadual do Meio Ambiente;

II – consulta à população interessada, através de audiência pública e, quando requerido, plebiscito convocado na forma do disposto na Constituição Estadual, ambos realizados antes da expedição da licença prévia para a implantação de projeto ou atividade, pública ou privada, que possa colocar em risco o equilíbrio ecológico ou provocar significativa degradação do meio ambiente;

III – convite à participação pública nas etapas iniciais do projeto, ou do planejamento público ou privado, através das reuniões para definição do alcance dos estudos e elaboração dos termos de referência da avaliação de impacto ambiental.

Essa garantia legal vai apresentar sua fragilidade no artigo seguinte que é o Art. 92, que diz respeito à forma como será assegurado o direito da população à informação em matéria ambiental, pois restringe essa publicidade, para alguns casos, ao Diário Oficial do Estado (DOE/PA) e em outros casos, a uma nota resumida em jornal de circulação local, o que vai revelar falta de efetividade na ampla divulgação da informação, uma vez que a população não tem o hábito da leitura, principalmente desses veículos mencionados.

Nesse sentido, observa-se que a percepção de uma gestão participativa do meio ambiente já apresenta, conforme as leis mencionadas, cerca de 20 anos e, em geral, torna-se um mero documento formal, como resultado de pressões da sociedade em prol da proteção ambiental, ficando apenas na retórica, pois a degradação do meio ambiente nesse mesmo período se intensificou grandemente, como resultado de um continuísmo da gestão centralizada que atende ao grande capital e que, portanto, inviabiliza o acesso à informação e à participação social nas decisões sobre a questão ambiental.

Atualmente, a composição do COEMA, conforme *site* da SEMA⁴ permanece com o número estabelecido em sua lei de criação, que foi treze membros, dos quais, a maioria pertence à sociedade civil, atendendo também o estabelecido em lei, conforme apresenta tabela abaixo:

Quadro 1 – Composição dos membros do COEMA

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – COEMA		
CATEGORIA	INSTITUIÇÃO	CONSELHEIROS
PODER PÚBLICO	1. SEMA	Presidente – Dr. Alberto Colares (substituído pelo Suplente (Secretário Executivo do COEMA) ou pelo Conselheiro mais idoso presente na reunião). Secretário Executivo – Dr. Hildemberg da Silva Cruz (substituído por indicação do presidente).
PODER PÚBLICO	2. SAGRI	Titular: Eliana França Zacca Suplente: Hildegardo de Figueiredo Nunes
PODER PÚBLICO	3. SESP	Titular: Amiraldo da Silva Pinheiro. Suplente: Ana Lúcia Ferreira.

⁴ O *site* da SEMA apresentava essa composição até dezembro de 2013, período final da pesquisa, não dispondo das atas atuais, mas até o ano de 2008

PODER PÚBLICO	4. SEICOM	Titular: David Araújo Leal Suplente: Wilton Marcello Santos Teixeira
PODER PÚBLICO	5. ALEPA	Titular: Dep. Fernando Coimbra. Suplente: Dep. José Megale.
PODER PÚBLICO	6. M.P	Titular: Nilton Gurjão das Chagas. Suplente: Eliane Cristina Pinto Moreira
SOCIEDADE CIVIL	7. OAB/PA	Titular: José Carlos Lima da Costa Suplente: Afonso Arinos de Almeida Lins Filho
SOCIEDADE CIVIL	8. FIEPA	Titular: José Conrado A. Santos. Suplente: Luiz Augusto Nogueira Moura
SOCIEDADE CIVIL	9. FETAGRI	Titular: João de Jesus Sousa . Suplente: Rita da Luz Serra da Serra.
SOCIEDADE CIVIL	10. FETIPA	Titular: José Jacy Ribeiro Aires. Suplente: Marivaldo Nazareno Vieira da Silva.
SOCIEDADE CIVIL	11. FAEPA	Titular: Rosa Keila S. de Souza Suplente: Armando Teixeira Soares
SOCIEDADE CIVIL	12. ONG'S	José Waterloo Lopes Leal (AMOT) Suplente: José Antunes (AMOT)
SOCIEDADE CIVIL	13. SERVIDOR DA SEMA	Titular: Marco Antônio Carrera Ferreira Suplente: Whellingthon Pereira Teles

Fonte: Site da SEMA

Nessa composição, fica questionável a representação da sociedade civil por esses membros de federações que defendem os interesses da indústria, da agricultura e da pecuária que, historicamente, representam grupos de empresários que se aliam ao Estado para o atendimento de seus interesses, mas que se figuram em interesses de cunho nacional para o desenvolvimento econômico do país.

3.2- A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL E A PROPOSTA DE GESTÃO PARTICIPATIVA

A gestão dos recursos hídricos não pode ser dissociada da gestão ambiental, pois a substância água é antes de recurso hídrico um recurso ambiental e como os recursos ambientais (ou naturais) apresentam uma natureza mais genérica as formulações e legislações

elaboradas vão considerá-los primeiro. Assim, a discussão sobre a gestão ambiental e sobre uma questão ambiental já é mais antiga, pois data de um século e, portanto, o avanço nas discussões e ações de preservação e conservação se torna maior em detrimento do tema específico de recursos hídricos.

No Brasil, até o início do século XX, quase não se tem referência de discussões e de ações políticas relacionadas aos recursos hídricos. A discussão sobre a gestão dos recursos hídricos nasceu vinculada à gestão dos recursos naturais (meio ambiente), pois devido a concepção de aparente abundância e suposta infinitude desse bem precioso, ela não se apresentava como pauta específica de urgente debate.

Foi com o presidente Getúlio Vargas que a discussão sobre a água entrou em pauta no âmbito político/governamental, através do Código das Águas em 1934, por meio do Decreto Federal nº 2.612, de junho de 1934, que determinou serem as águas de domínio da União, Estados, Municípios e Particulares. Apesar dessa distribuição do domínio das águas, prevaleceu a constituição/institucionalização de uma gestão centralizada e setORIZADA dos recursos hídricos, no setor público, com o predomínio do uso por hidrelétricas para geração de energia elétrica, até que em 1946, foi estabelecido o domínio das águas apenas entre os entes federal e estadual, o que foi reiterado e consolidado com a Constituição Federal de 1988.

Em 1983 ocorreu o Seminário Internacional sobre Gerenciamento de Recursos Hídricos que segundo Cardoso (2003),

ampliou o debate sobre um modelo de gestão que melhor se adequasse às condições atuais do Brasil, levando suas conclusões a serem adotadas na Constituição de 1988, onde a água passa a ser um bem exclusivamente de domínio público (da União ou dos Estados) e institui o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Assim, a Constituição Federal de 1988, ao se posicionar sobre a pauta hídrica, o fez, através do Art 21, apresentando o que compete à União: “XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de uso”.

Essa proposta constitucional sobre a gestão da água revela uma construção participativa, num momento de grande fervor político em favor da redemocratização e descentralização política. Entretanto, de forma institucional, a gestão descentralizada e participativa somente deu seus primeiros passos em âmbito nacional, a partir de 1997 com a

criação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SINGREH) e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), também motivadas pelas pressões dos movimentos ecológicos e da própria sociedade, face às situações de poluição e escassez hídrica, principalmente na Região Sudeste e de seca na região Nordeste, bem como, pela necessidade da regulamentação do acesso e uso para as diversas atividades produtivas. O processo de implementação da política e de implantação do CNRH foi fundamental para a criação das políticas e dos conselhos de recursos hídricos nos estados, abrindo a possibilidade de debates sobre o uso racional da água no Brasil.

Ressalta-se ainda a relevância da elaboração da Agenda 21, por ocasião da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992 e que aborda aspectos fundamentais e urgentes sobre os recursos hídricos, previstos em seu capítulo 18, a saber:

18.2 A água é necessária em todos os aspectos da vida. O objetivo geral é assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo em que se preserve as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza (...).

18.3 A escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos em muitas regiões do mundo, ao lado da implantação progressiva de atividades incompatíveis, exigem o planejamento e o manejo integrados desses recursos (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1995, p. 267).

A partir dos estudos de Jacobi (2009) foi possível constatar que o avanço da relevância da gestão das bacias hidrográficas e, portanto, dos recursos hídricos tem relação direta com o aumento dos efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos.

3.2.1- A Política Nacional de Recursos Hídricos e a gestão por bacia hidrográfica

Existem muitas formas de se fazer gestão dos espaços ou territórios. No Brasil, no âmbito político-administrativo, o território é dividido em 05 regiões, 26 estados e 01 Distrito Federal; os estados são divididos em municípios e estes em bairros entre outras. No âmbito físico, o Brasil é dividido em diversas formas de vegetação, relevo e clima. No âmbito hídrico, por sua vez, o Brasil é dividido por regiões hidrográficas, ou mais especificamente, em bacias hidrográficas.

A gestão por bacia hidrográfica foi reconhecida pela Lei 9.433/1997 que instituiu em seu artigo 1º e inciso V que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa proposta representa uma possibilidade de maior efetividade da gestão, na medida em que os sujeitos sociais das bacias hidrográficas locais, regionais ou federais passam a exercer uma relação de pertencimento para com a mesma, optando por trabalhar pela sua conservação ou forma de proteção ambiental. Segundo o IPEA, o modelo brasileiro atual de gestão das águas inspirou-se principalmente no modelo francês, que prevê a participação da sociedade na gestão das águas. Na França, pela Lei das Águas, de 1964, foram delimitadas seis áreas territoriais para gerenciamento das águas com base nas bacias hidrográficas do país (IPEA, 2012).

Essa experiência no Brasil (de gestão dos recursos hídricos por bacias) está em processo de aprimoramento e se iniciou com a criação do comitê de bacia hidrográfica do Rio Grande do Sul em 1988, seguido do estado de São Paulo com a criação de treze comitês em 1991, colegiados de discussão e gestão dos recursos hídricos que serão ainda abordados nesse capítulo.

No âmbito dessa efervescência pela conquista de uma gestão participativa das águas, observamos que São Paulo foi pioneiro na gestão dos recursos hídricos, tendo elaborado sua política de recursos hídricos em 1991, através da Lei N° 7.663/91, antes mesmo da legislação nacional em 1997. As razões tiveram mais cunho político-econômico que ecológico-sustentável, porque o estado tinha que atender as demandas de muitas empresas, sobretudo, indústrias que disputavam o acesso e uso da água em sua produção, mas também, resultado de denúncias ligadas à grande incidência de poluição hídrica por parte de muitas empresas e atividades poluidoras.

Nesse contexto, a Lei 9.433 que cria a PNRH apresenta através do Art. 1º os seguintes fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (grifos meus).**

Como forma de romper com a proposta de implementar a política de forma setorializada, a Lei 9.433 apontou, em seu Art. 3º, diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, a saber:

- I - a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade;
- II - a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do País;
- III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;
- IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
- V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;
- VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

A partir desse novo formato territorial, que dá um reconhecimento maior à fronteira natural entre municípios e estados, através dos rios, fica estabelecido que as discussões e decisões que vão nortear ações nas bacias hidrográficas e suas ramificações menores serão realizadas pelos atores/sujeitos sociais do entorno ou de partícipes dessa bacia. Foi com essa nova metodologia institucional de gestão dos recursos hídricos que se estabeleceu a criação dos Conselhos de Recursos Hídricos (nacional e dos estados) e os comitês de bacias hidrográficas (federais e estaduais), além de outros organismos de bacias, como consórcios intermunicipais e grupos de acompanhamento de elaboração dos planos de recursos hídricos.

Com o objetivo de implementar a PNRH, a Lei 9.433, conhecida como Lei das Águas, estabeleceu, conforme o Art. 5º, os seguintes instrumentos:

- I - os Planos de Recursos Hídricos;
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V - a compensação a municípios (vetado);
- VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

Uma vez estabelecidos fundamentos, diretrizes e instrumentos, a Lei 9.433 prevê a implementação da PNRH, através do SINGREH, que é um sistema descentralizado, constituído dos seguintes sujeitos/atores:

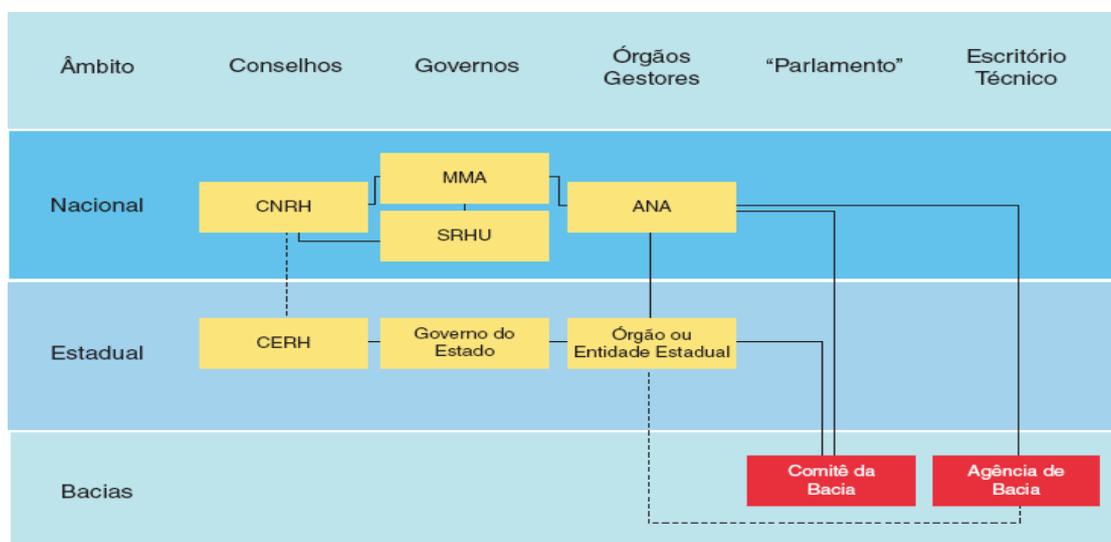
- I - o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- IA – Agência Nacional das Águas – ANA⁵

⁵ A ANA foi criada em 2000, posterior à criação da PNRH e do CNRH e apresenta um nível muito grande de relevância na hierarquia do SINGREH, se posicionando como braço direito do CNRH.

- II - os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
- III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV - os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- V - as Agências de Água.

A figura abaixo apresenta a estrutura do SINGREH com a representação de cada ente no processo de gestão das águas:

FIGURA 1 – Composição do SINGREH



Fonte: ANA, 2010

Desses cinco entes, os Conselhos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos (CNRH e CERH, respectivamente) e os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) são instituídos como colegiados ou instâncias normativas e de deliberação, constituídos de representantes de poder público, usuários e sociedade civil.

3.2.1.1- O Conselho Nacional de Recursos Hídricos

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH é um colegiado composto de poder público, usuários e organizações civis que discutem e tomam decisões sobre a gestão hídrica, a nível nacional. Ele foi criado pela Lei Federal 9.433 de 8 de janeiro de 1997 mas só foi regulamentado pelo Decreto Federal no 2.612, de junho de 1998 (BRASIL, 1998), sendo que a primeira reunião ordinária ocorreu em novembro desse mesmo ano.

Nesse sentido, a representação/composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, segundo a Lei 9.433/97 em seu Art. 34 é composto por:

- I - representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos;
- II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;
- III - representantes dos usuários dos recursos hídricos;
- IV - representantes das organizações civis de recursos hídricos.

Parágrafo único. O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

A primeira composição do CNRH seguiu exatamente o estabelecido no parágrafo único do art. 34 da referida lei de criação que afirma que “O número de representantes do Poder Executivo Federal não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos”. E, portanto, do total de 29 membros, 15 eram do poder público federal (metade ou 50% mais 1), 05 dos conselhos estaduais (01 por região), 6 usuários e 3 das organizações civis (sociedade civil).

O processo de elaboração da composição inicial do CNRH ocorreu, como foi possível observar, no governo neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso que pouco incentivou o avanço dos processos participativos de gestão das políticas públicas. Dessa forma, se por um lado foi no seu governo que o conselho foi criado e regulamentado, por outro lado, houve uma tentativa de restringir e reduzir a qualidade da participação, a partir do estabelecimento de uma representação majoritária do poder público, seguida da representação do setor usuário, como forma estratégica de reduzir a influência da sociedade civil nas discussões e decisões sobre a gestão hídrica no interior do conselho, bem como, da região amazônica (a de maior reserva de água doce) em relação às outras regiões do Brasil.

Na gestão do presidente Lula do PT que em sua campanha levantava a bandeira da ampliação da participação na gestão das políticas públicas ou na esfera política, houve uma nova composição do conselho, que representou uma elevação proporcional de número de membros, mas permaneceu a representação majoritária do poder público federal, pois do total de 57 membros do conselho, 29 são representantes do poder público federal, ou seja, (metade mais um), além de 10 membros que são representantes de conselhos estaduais, 12 dos usuários e apenas 6 representantes das organizações civis (sociedade civil).

Vale ressaltar ainda que em termos de representação regional, se no primeiro mandato havia um representante por região, totalizando 05 membros do âmbito estadual,

atualmente, as regiões norte e nordeste são as únicas que não têm os seus estados em sua totalidade com direito a assento no conselho, pois na região nordeste, dos 9 estados, ficam de fora três, a saber, Maranhão, Pernambuco e Paraíba; enquanto na região norte a representação fica ainda mais comprometida, pois dos 7 estados apenas 02 têm assento, que são o Amazonas e o Pará (este como suplente). Essa composição desigual parece configurar falta de vontade e prioridade política para com a temática hídrica dos estados sem representação, apesar da relevância e urgência da discussão sobre o referido tema.

Como resultado de um processo de luta em favor de condições menos desiguais para a participação no conselho, houve o atendimento de uma reivindicação da sociedade civil, no que diz respeito ao custeio de diárias e passagens para quatro membros dos seis representantes (das organizações técnicas, de ensino e pesquisa e das ONG's) nos dias de reunião do CNRH, das CT's e dos GT's, conforme art. 19 do Regimento Interno do CNRH. Assim, buscava-se garantir minimamente a presença de membros desse tão reduzido segmento representado.

3.2.1.2- A Agência Nacional de Águas – ANA

A lei nº 9.984, de 17 de Julho de 2000 criou a Agência Nacional de Águas, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Segundo o livro Conjuntura dos Recursos Hídricos 2013, dentre as competências da ANA estão: a criar condições técnicas para implementar a Lei das Águas, promover a gestão descentralizada e participativa, em sintonia com os órgãos e entidades que integram o Singreh, implantar os instrumentos de gestão previstos na Lei nº 9.433/1997, dentre eles, a outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água e a fiscalização desses usos, e ainda, buscar soluções adequadas para três graves problemas do país: as secas prolongadas (especialmente no Nordeste), as enchentes e a poluição dos rios.

Desde o ano de 2001, quando iniciou suas atividades, até ano de 2012, a ANA publicou 7.898 resoluções, em sua grande maioria referentes a concessões de outorgas de direito de uso de recursos hídricos, além das referentes aos Certificados de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica - Certoh e as Declarações de Reserva de Disponibilidade

Hídrica - DRDH, fundamentais para a adequada aplicação de recursos do Governo Federal e garantia de manutenção dos usos múltiplos da água respectivamente (ANA, 2013, p. 229,230).

3.2.1.3- Os Comitês de Bacias Hidrográficas

Os Comitês de Bacias Hidrográficas são colegiados compostos de poder público, usuários e organizações civis. Eles são instâncias do SINGREH que melhor atendem a proposta de gestão por bacias hidrográficas, pois eles são organismos que fazem as discussões sobre a temática hídrica de forma local, na bacia em que fazem parte. Por isso, quando bem constituídos, têm maiores condições de realizar uma gestão participativa efetiva, com resultados concretos e exitosos no âmbito da bacia de sua atuação, a exemplo do Projeto de Revitalização do Rio Barra Mansa no Rio de Janeiro e do Projeto Manuelzão no Rio das Velhas em Minas Gerais que contaram com a atuação decisiva de seus CBH's.

O primeiro comitê de bacia hidrográfica do Brasil foi o da bacia do Rio dos Sinos, no dia 17 de março de 1988, através do Decreto nº 32.774/88, situado no estado do Rio Grande do Sul. Em 1991, três anos depois, o governo de São Paulo foi o primeiro estado a instituir sua política de recursos hídricos, através da Lei 7.663/91, estabelecendo a criação de treze comitês de bacias hidrográficas todos na data do dia 30 de dezembro de 1991. Em ambos os casos, as razões consistiram nas demandas urgentes dos setores econômicos e em decorrência da situação de grande degradação por que passava suas bacias hidrográficas.

Para ressaltar a relevância desses colegiados e a possibilidade de sua efetiva atuação, no que tange à gestão participativa e ao desenvolvimento sustentável, Bordalo (2008) considera que

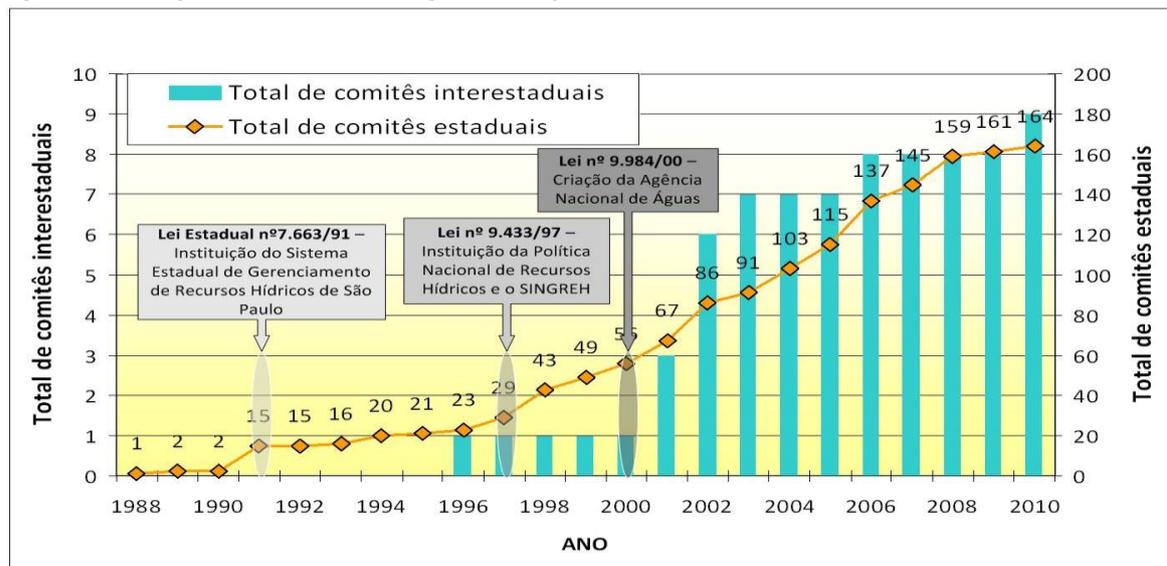
Esses arranjos institucionais que procuram conciliar os interesses de diversos atores em relação ao acesso, apropriação e uso dos recursos hídricos numa determinada bacia hidrográfica, devem ser celebrados na forma de 'contratos' ou 'acordos' entre todas as partes, garantindo os usos múltiplos e a própria sustentabilidade do sistema hidrográfico (BORDALO, 2008, p. 119).

Segundo as Leis Federal (9.433/1997) e Estadual (6.381/2001), os comitês de bacias hidrográficas são órgãos colegiados de atuação deliberativa e normativa compostos pelo Poder Público, da sociedade civil organizada e dos usuários de recursos hídricos e que

apresentam, dentre suas muitas competências, a de promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes.

No Brasil, os comitês de bacias hidrográficas apresentaram um crescimento acelerado principalmente a partir da Lei 9.433/1997, alcançando o número de 173 comitês de bacias hidrográficas. O gráfico abaixo apresenta a evolução histórica de constituição dos CBH no Brasil, fazendo menção dos comitês interestaduais (9 existentes) e comitês estaduais (164 CBH existentes).

Figura 2 - Evolução numérica e cronológica da criação de CBH no Brasil



Fonte: ANA, 2011

Vale ressaltar que com a criação da ANA em 2000 houve um salto quantitativo na criação de CBH, na medida em que em 02 anos (em 2002) houve uma elevação de 01 para 06 comitês a nível interestadual e de 56 para 86 comitês a nível estadual, o que significa que a presença da ANA proporcionou um suporte maior aos estados como apoio técnico-financeiro para a criação de seus comitês, ao mesmo tempo em que começaram a ser apresentadas experiências exitosas de recuperação ambiental nessas bacias em que esses colegiados participativos efetivaram sua atuação

O mapa abaixo (atualizado até 2012⁶) apresenta o cenário atual dos CBH em âmbito federal.

⁶ Até o final de dezembro de 2013 esses dados ainda não tinham sido atualizados no *site* da ANA

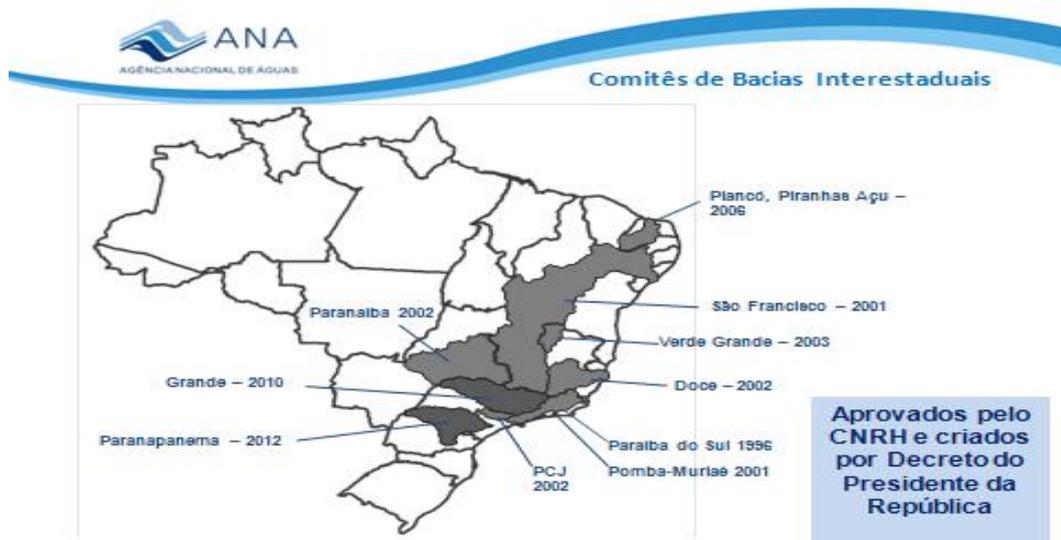


Figura 3 - Mapa que ilustra os CBH federais existentes no Brasil

Fonte: ANA, 2012

É importante destacar que o simples fato de um Comitê de Bacia ser criado não significa que ele está funcionando e/ou cumprindo seu papel de organismo descentralizado e participativo. Vários comitês foram criados, mas ainda não foram instalados. Por outro lado existem comitês que, uma vez instalados, não possuem o apoio de fato por parte de governos para o seu pleno funcionamento, e são muitas vezes esvaziados pelo não cumprimento de suas deliberações. Para que os comitês se tornem efetivos, os órgãos gestores de recursos hídricos necessitam reconhecer a sua autoridade e implementar suas decisões naquilo que lhes compete (ANA, 2013).

3.2.1.4- A Agência de Águas ou de Bacias

A agência de águas ou de bacias, segundo a Lei 9.433/1997, exercerá a função de secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais Comitês de Bacia Hidrográfica. Sua criação será condicionada à prévia existência do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica e à viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação.

Até o momento, as Agências de Água ainda não foram regulamentadas pelo Governo Federal. Uma solução alternativa que vem funcionando no país foi viabilizada pela Lei nº 10.881/2004, que possibilita que funções de Agências de Água sejam exercidas por “entidades delegatárias”. Essas entidades devem estar enquadradas dentre aquelas previstas no art. 47 da Lei nº 9.433/ 1997, como organizações civis sem fins lucrativos e, indicadas pelos comitês, poderão ser qualificadas pelo CNRH para o exercício das atribuições legais (ANA, 2013).

Atualmente, são sete entidades instaladas que exercem essas funções independentemente do domínio das águas, sendo a Agência PCJ, nas Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, e a do Alto Tietê, as primeiras a terem sido criadas, em 1998, seguidas da Agência AGEVAP, Instituto Bioatlântica, Agência Sorocaba/Médio Tietê, Agência do Paranaíba (ABHA) e Agência Peixe Vivo (ANA, 2013).

A gestão participativa das águas é um processo recente, pois se institucionalizou, em nível nacional, a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos em 1997, com o estabelecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos que é composto de CNRH, CBH, Agência Nacional de Águas, Agências de Águas e Poder Público.

A gestão participativa das águas se torna mais viável quando a gestão se dá por bacias hidrográficas. Isso porque essas bacias se tornam os espaços ideais de planejamento e gestão dos recursos hídricos, com a implementação de entes dos sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, como os CBH e as agências de água, com a implementação de instrumentos da política como o plano de bacias e o enquadramento que acabam por demandar audiências públicas.

No Brasil, foram instituídas 12 Regiões hidrográficas, das quais, em algumas, tais como a Amazônica, Tocantins Araguaia, Paranaíba... Pode-se afirmar que houve uma gestão/processo minimamente participativa/o, pois envolveu representantes de todos os estados envolvidos, mesmo que tenha se restringido basicamente aos membros do poder público foram realizados processos participativos, visando a elaboração de seus planos de recursos hídricos. Mas, na maioria dos estados, a gestão por bacia tem sido implementada, através da criação e do funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas - CBH, das agências de água e dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos – CERH. Do total dos 26 estados com o Distrito Federal, todos possuem o Conselho Estadual de Recursos Hídricos; 20 estados (além do Distrito Federal) já possuem CBH e 20 estados possuem Plano Estadual de

Recursos Hídricos e muitos estados possuem algum plano diretor de uma bacia hidrográfica local ou regional.

Vale ressaltar, que apesar de (ainda) não existirem as conferências nacional e estadual das águas (e por que não municipal já que estão sendo elaborados planos de bacias a nível local e regional?), a gestão participativa das águas se expressa através de reuniões nacionais, a exemplo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e de suas Câmaras Técnicas³ (mais informações acessar o site: www.cnrh.gov.br) que são espaços de discussão e deliberação sobre gestão de recursos hídricos) e Encontros Nacionais de Comitês de Bacias Hidrográficas (ENCOB – que já se encontra em sua XVI edição)³ (Mais informações acessar o site: www.encob.org) e neles se reúnem centenas de pessoas da maioria dos estados para a discussão da temática água, bem como, para a apresentação de experiências exitosas de gestão de recursos hídricos. Nesses encontros são realizadas muitas capacitações e também reuniões do Fórum Nacional dos Comitês de Bacias Hidrográficas (FNCBH) onde são aprovadas anualmente a data e a cidade que sediará o ENCOB seguinte.

Outra reunião, a nível nacional se dá por meio da reunião do Fórum Nacional de Órgãos Gestores (FNOGA) que possibilita a participação de representantes de órgãos gestores de todos os estados. Nos estados onde há CBH, acontecem as reuniões desses comitês que vão discutir os problemas locais, de bacias para tentativa de solução em primeira instância.

Como se pode observar, existem espaços potenciais para processos participativos de gestão dos recursos hídricos, porém, sua condução não viabiliza debates exitosos com consensos pós-conflitos e conseqüente tomada de decisões em favor dessa gestão.

3.2.2 – A gestão dos recursos hídricos no Pará e a proposta de gestão participativa

A gestão dos recursos hídricos no Pará sempre esteve alinhada às diretrizes estabelecidas em nível federal, com o predomínio do setor hidrelétrico, que culminou com a instalação da Hidrelétrica de Tucuruí em 1984 e com uma tentativa impositiva e prolongada de instalação da usina de Belo Monte em Altamira iniciado no final da década de 1980. E que após muitos processos judiciais e adequações na proposta original de instalação foi aceita pelos órgãos ambientais e retomada no ano de 2013 mesmo sob protestos, principalmente das tribos indígenas atingidas pelo empreendimento.

Essas diretrizes, a partir do momento em que privilegiava a gestão dos recursos hídricos pelo setor energético, estabeleciam/evidenciavam uma gestão centralizada e patrimonialista, pois tinha o respaldo do estado num momento em que a demanda por energia elétrica era crescente, em virtude do crescimento urbano e a expansão da indústria no Brasil.

Essa concepção centralizada do uso dos recursos hídricos foi vinculada também aos minérios, pela primeira proposta de legislação que regulamentava a gestão hídrica, representada pela Lei 5.793/1994 que instituiu a política minerária e hídrica, que segundo PARÁ (2012, p. 25), “atrelou o uso minerário como prioritário aos recursos hídricos, inclusive mencionando nos objetivos apenas demandas do setor”; além disso, “não entrou em questões referentes ao direito do cidadão à água em qualidade e quantidade suficientes a manutenção da sadia qualidade de vida, preceitos da Constituição de 1988 (Art. 225) (...) atendendo às questões hídricas de forma compartimentada e setORIZADA”.

Observa-se, nesse texto, que o próprio órgão gestor do meio ambiente e dos recursos hídricos, a SEMA, reconheceu a proposta centralizadora de gestão desses recursos pelo governo do estado em 1994, que priorizava o uso da água para fins de atividades minerárias, numa conjuntura de pressões por organismos e movimentos ambientais e sociais em favor da proteção dos recursos naturais e hídricos e de maior participação na gestão do meio ambiente. Após a institucionalização da política hídrica vinculada à minerária outras legislações possibilitaram o avanço na gestão dos recursos hídricos pelo menos no papel (conforme quadro abaixo), visto que na prática o avanço ainda tem sido muito lento e controverso.

Quadro 2 – Evolução da legislação de recursos hídricos no Pará

Marcos legais bases da evolução da gestão dos recursos hídricos.

<i>Legislação Estadual</i>	<i>Caracterização</i>
Lei nº 5.630 de 20/12/1990	Estabelece normas para a preservação de áreas dos corpos aquáticos: nascentes e "olhos d'água".
Lei nº 5.793 de 04/01/1994	Define a política Mineraria e Hídrica do Estado do Pará, seus objetivos, diretrizes e instrumentos, e dá outras providências.
Lei nº 5.807 de 24/01/1994	Cria o Conselho Consultivo da Política Mineraria e Hídrica do Estado do Pará.
Lei nº 5.887 de 09/05/1995	Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências.
Lei nº 6.105 de 14/01/1998	Dispõe sobre a conservação e proteção dos depósitos de águas subterrâneas.
Lei nº 6.381 de 25/07/2001	Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, instituí o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Lei nº 6.710 de 14/01/2005	Dispõe sobre a competência do Estado do Pará para acompanhar e fiscalizar a exploração de recursos hídricos e minerais e as receitas não tributárias geradas.
Decreto nº 5.565 de 11/10/2002	Define o órgão gestor da Política Estadual de Recursos Hídricos.
Decreto nº 2.070 de 20/02/2006	Regulamenta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH.
Decreto nº 1.367 de 29/10/2008	Dispõe sobre o Processo Administrativo para apuração das infrações às normas de utilização dos recursos hídricos superficiais, meteóricos e subterrâneos, emergentes ou em depósito.
Decreto nº 276 de 02/12/2011	Regulamenta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, substituindo o Decreto nº 2.070, de 20 de fevereiro de 2006.

Fonte: SEMA, 2012

A gestão participativa das águas se inicia no Pará, em consonância com os novos parâmetros de gestão de recursos hídricos sinalizados pela Constituição Federal de 1988 e pela lei 9.433 de 1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Assim, foi criada a Lei 6.381 de 2001 que estabelece a criação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRENH), da Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH e tem por objeto as águas superficiais, subterrâneas e meteóricas, de conformidade com os seguintes princípios:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de função social e de valor econômico;
- III - o uso prioritário da água é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (grifos meus);**
- V - o planejamento e a gestão dos recursos hídricos realizados de forma a:
 - a) ser compatível com as exigências do desenvolvimento sustentável;
 - b) assegurar os usos múltiplos das águas;
 - c) descentralizar, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;
 - d) considerar as interações do ciclo hidrológico entre as águas superficiais, subterrâneas e meteóricas;
 - e) considerar os aspectos econômicos, sociais e ambientais na utilização da água no território do Estado do Pará.

O Pará, seguindo a proposta nacional, adota na legislação hídrica, a proposta de gestão dos recursos hídricos a partir da bacia hidrográfica, o que é reiterado pela resolução nº 04/2008 do CERH. Essa proposta tem por finalidade orientar, fundamentar e implantar o Plano Estadual de Recursos Hídricos. Para essa classificação foram adotados os seguintes

critérios: limite geográfico das regiões hidrográficas, homogeneidade nos aspectos geofisiográficos e aspectos políticos dos municípios com históricos de ocupação e desenvolvimento econômico próximo.

Assim, por essa divisão o Pará apresenta 07 Macro-Regiões Hidrográficas que são: 1- Baixo Amazonas, 2- Calha Norte, 3- Costa Atlântico Nordeste, 4- Portel Marajó, 5- Tocantins Araguaia, 6- Tapajós, 7- Xingu e 26 Unidades Hidrográficas de Planejamento, conforme ilustram os mapas abaixo:

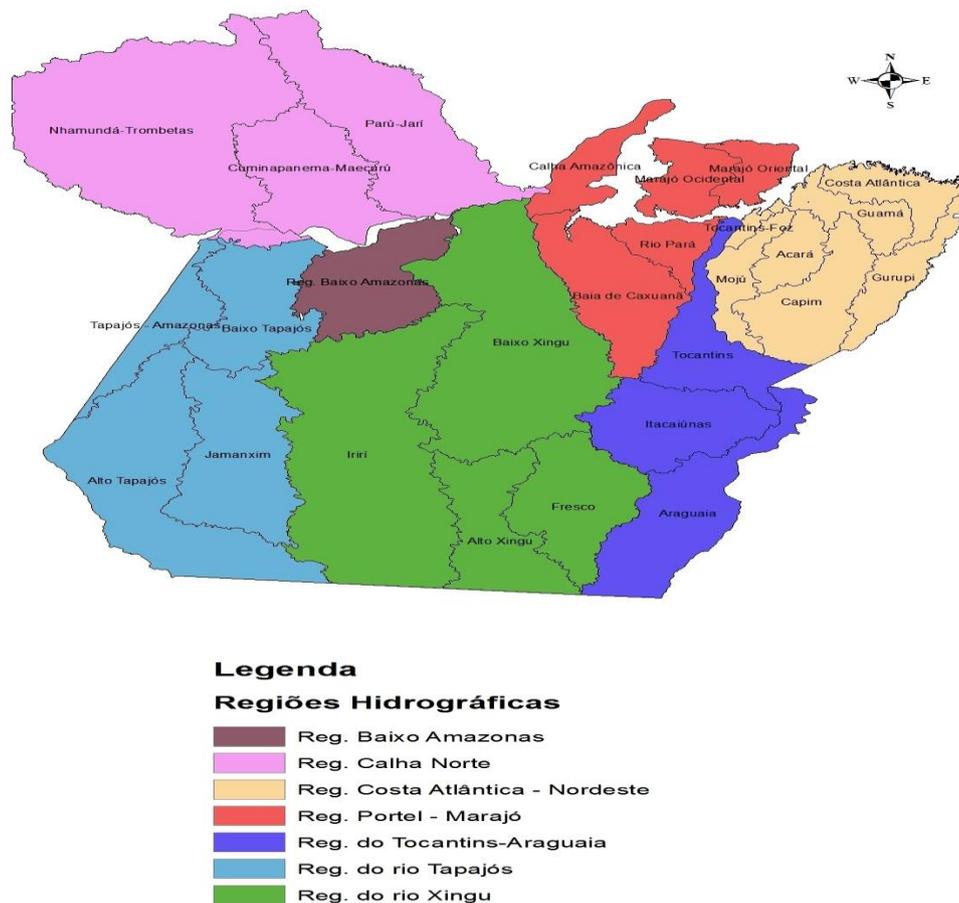


Figura 4 - Mapa e legenda que ilustram as Regiões Hidrográficas do Pará
Fonte: SEMA, 2012

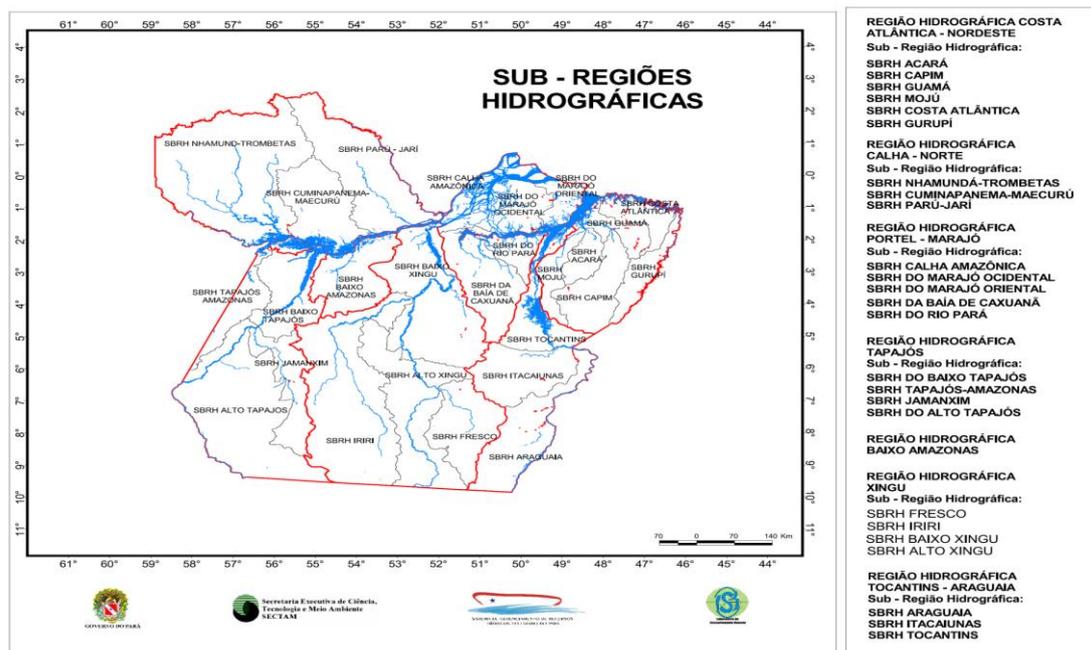


Figura 5 - Mapa e legenda que ilustram as Sub-regiões Hidrográficas do Pará
Fonte: SEMA, 2012

Porém, com a instituição das Regiões de Integração no ano de 2007, a gestão das políticas no Estado seguiu essa nova proposta de regionalização e na área hídrica não foi diferente, porque tornou-se uma cultura que tanto as instituições como a sociedade foi se adequando e se habituando que para mudar essa lógica requer todo um trabalho de conscientização e aceitação. Apesar disso, nota-se que no Brasil tem se verificado que fazer a gestão das águas a partir das bacias hidrográficas (e nesse processo os comitês de bacias têm contribuído muitas vezes de forma decisiva) tem resultado em muitas ações exitosas de recuperação ambiental de bacias como também no aproveitamento e uso racional da água dos rios e lagos em muitos estados do Brasil.

Segundo a PERH, o art 2º apresenta os seguintes objetivos, a saber:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a disponibilidade dos recursos hídricos, na medida de suas necessidades e em padrões qualitativos e quantitativos adequados aos respectivos usos;
- II - o aproveitamento racional e integrado dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a proteção das bacias hidrográficas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;
- IV - o controle do uso dos recursos hídricos;
- V - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrente do uso inadequado dos recursos naturais.

Outros elementos, no âmbito legal, também somam para uma orientação descentralizada e participativa das águas, expressas no Art. 3º da lei 6.381/2001 que se referem às diretrizes para a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos a saber:

- III - a integração da gestão de recursos hídricos com a ambiental;
 - X - a execução e manutenção de campanhas educativas visando à conscientização da sociedade para a utilização racional de recursos hídricos.
- § 1º O Estado fomentará e coordenará ações integradas nas bacias hidrográficas, tendo em vista garantir que o tratamento de efluentes e esgotos urbanos, industriais e outros, realizados pelos respectivos usuários, ocorra antes do lançamento nos corpos d'água.
- § 2º O Estado realizará programas integrados com os Municípios, mediante convênios de mútua cooperação, assistência técnica e econômico-financeira
- § 3º O Estado, observados os dispositivos constitucionais relativos à matéria, articular-se-á com a União, Estados vizinhos e Municípios, visando à atuação conjunta para o aproveitamento e controle dos recursos hídricos e respectivos impactos em seu território.

A partir desses princípios, objetivos e diretrizes de ação, convém apresentar os instrumentos a serem implementados da PERH, que segundo a Lei 6.381, em seu Art. 4º, são os seguintes:

- I - os Planos de Recursos Hídricos;
- II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes;
- III - a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos;
- IV - a cobrança pelo uso dos recursos hídricos;
- V - a compensação aos Municípios;
- VI - o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos;
- VII - a capacitação, desenvolvimento tecnológico e educação ambiental.

Todos esses princípios e diretrizes representaram, teoricamente, um avanço em direção a uma percepção e gestão participativa das águas, mas, sobretudo, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão hídrica, pois é no entorno dela que vão se instalar os diferentes usuários (sujeitos) que farão o uso da água, com seus empreendimentos, sendo que os mecanismos planejamento e gestão da água devem ser realizados de forma descentralizada, com a participação do poder público, dos usuários e da sociedade civil.

No sentido de realizar o gerenciamento dos recursos hídricos no estado foi criado o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH. De acordo com o Art. 42, são objetivos do SEGRH:

- I - coordenar a gestão integrada dos recursos hídricos;
- II - arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- III - implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos;

- IV - planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- V - promover a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Para atender os objetivos de tamanha relevância e responsabilidade descritos acima, far-se-á necessária a integração de diferentes agentes, que compõem o SEGRH, que segundo o art. 42 são:

- I - o Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- II - o órgão gestor dos recursos hídricos, instituído na forma da lei;
- III - os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV - as Agências de Bacias;
- V - os órgãos dos Poderes Públicos estaduais e municipais, cujas competências se relacionam com a gestão de Recursos Hídricos.

Essa estrutura descentralizada segue a mesma composição prevista na PNRH. Porém, no Pará, os comitês e as agências de bacias ainda não foram criados (matéria que será discutida adiante) e os outros órgãos dos poderes públicos que se relacionam com a gestão dos recursos hídricos, normalmente, não se integram à SEMA em suas ações. Dessa forma, a gestão, oficialmente, ocorre por meio apenas do conselho (CERH) e do órgão gestor que é a SEMA.

No que se refere a proposta de criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH no âmbito do estado do Pará, eles, segundo o Art. 51 da Lei 6.381, apresentam o diferencial de possibilitar a inserção de indígenas nos comitês:

- I - do poder público federal e estadual;
- II - dos Municípios localizados nas bacias hidrográficas, no todo ou em parte, de sua área de atuação;
- III - dos usuários de sua área de atuação;
- IV - de entidades da sociedade civil organizada com sede e atuação comprovada na bacia hidrográfica;
- V - de representantes das comunidades indígenas residentes na bacia hidrográfica, quando for o caso (grifos meus).**

No que tange às diversas competências do CBH, duas expressam um caráter mais participativo e de maior aproximação com a sociedade, presentes no art. 51

- I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- II - arbitrar, em primeira instância administrativa os conflitos relacionados aos recursos hídricos.

Apesar da relevância dos CBH para exercício da gestão por bacias hidrográficas (que é a proposta ideal, pois envolve a participação do poder público, usuários e sociedade civil em dada bacia) e que como já estudado anteriormente tem se multiplicado rapidamente em todo o país, o Pará é um dos poucos estados que ainda não possui comitê, acompanhado de outros estados da Região Norte como Acre, Amapá, Roraima e Rondônia. E como consequência, eles também não apresentam a agência de água, cuja existência está condicionada à existência do comitê de bacia. Isso revela uma falta de prioridade pelos governos desses estados em investir na gestão de recursos hídricos, priorizando investir em outras políticas que lhes gerem muito mais receita, tais como, as florestas e os minérios.

Assim, o estado do Amazonas foi o primeiro da Amazônia a criar um CBH, chamado Tarumã-Açu na cidade de Manaus através do Decreto nº 29.249 de 19 de outubro de 2009, seguido do estado do Tocantins com a criação dos seguintes CBHs: Rio Manuel Alves da Natividade, Decreto nº 4.252, de 22 de março de 2011; Rio Formoso do Araguaia, Decreto nº 4.253, de 22 de março de 2011; e Entorno do Lago de Palmas, Decreto nº 4.434, de 7 de novembro de 2011 (ANA, 2013).

A criação do comitê Tarumã-Açu tem sua motivação na conjuntura econômica em que ele está inserido, envolvido por uma área intensamente urbanizada, com os impactos da zona Franca de Manaus, com a crescente demanda por água de variados usuários e, portanto, sob grandes impactos e riscos futuros de poluição hídrica pelos diversos empreendimentos do entorno do rio Tarumã-Açu.

Apesar de a criação do comitê de bacia hidrográfica do Rio Tarumã-Açu ter sido criado oficialmente em 2009, Segundo AMAZONAS (2010, p. 9) “desde 2006, o comitê vem trabalhando no sentido de garantir a qualidade das águas daquela região, localizada na fronteira do crescimento urbano da cidade de Manaus”. Essa criação tardia se explica pelo então presidente do Comitê Tarumã-Açu David Israel, no ano de 2010, que atribuía a responsabilidade ao comitê, enquanto primeiro da Região Norte, “(...) de fazer uma nova modelagem, visto que, a gestão dos recursos hídricos na Bacia Amazônica se faz pela abundância e as demais regiões brasileiras atuam pela escassez” (AMAZONAS, 2010, p. 11).

A respeito do comitê Tarumã-Açu, os autores Costa e Bordalo (2010), ao pesquisarem a primeira experiência de gestão por bacia na Amazônia logo no início de seu funcionamento, reconheceram sua atuação, afirmando que ele

passou a desempenhar papel de significativa relevância no processo de implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, exercendo a gestão dos

recursos hídricos, no âmbito da sua área de atuação, de forma democrática e participativa, ao possibilitar o debate sobre as questões que atingem a bacia hidrográfica do Rio Tarumã-Açu (2010, p. 8-9).

Os autores identificaram que a implementação do referido comitê alcançou um nível de influência sobre a política hídrica tão substancial que “implicou modificações profundas no âmbito cultural e administrativo do estado do Amazonas em particular da cidade de Manaus”, chegando inclusive, para eles, “a marcar ruptura com políticas desenvolvimentistas e ambientais pontuais e são peças fundamentais para a garantia do sucesso da gestão sustentável dos recursos hídricos no Brasil” (COSTA E BORDALO, 2010, p. 9).

Apesar de sua motivação inicial em relação à criação do comitê de bacia amazônica, os pesquisadores Costa e Bordalo (2010) vão reconhecer as dificuldades/fragilidades que o comitê Tarumã-Açu enfrenta e que são comuns em muitos comitês quando afirmam que

No entanto, a falta de clareza nos limites de competência de cada representante do comitê, o Poder Público, o Setor de Usuários e a Sociedade Civil, contribui para que os canais de diálogo não estabeleçam abertos facilitando a adoção de decisões polêmicas. Assim o modelo adotado de gestão descentralizada e participativa fica comprometido na sua essência e fragilizando o sistema de gerenciamento ainda não de todo consolidado (COSTA e BORDALO, 2010, p. 9).

Esse texto retrata a situação atual do comitê manauara que reflete a falta de prioridade por parte do governo na gestão dos recursos hídricos, no âmbito de sua proteção e, portanto, da sustentabilidade socioambiental. Apesar disso, a existência de um colegiado de discussão sobre a gestão hídrica pode representar a adoção de uma gestão participativa efetiva que resulte no cumprimento de suas competências em favor da gestão sustentável de seus recursos hídricos.

3.2.2.1- O papel da Diretoria de Recursos Hídricos-DIREH/SEMA no processo de gestão participativa dos recursos hídricos

Até o ano de 2007, a então SECTAM executava a gestão dos recursos hídricos no Estado de forma pontual, localizada, sem uma devida sistematização, através do Núcleo de

Hidrometeorologia (NHM). Com a assinatura do decreto 746 de 2007 que aprovou o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, a política de recursos hídricos foi reconhecida, juntamente com a política de meio ambiente e os respectivos conselhos de recursos hídricos (CERH) e de meio ambiente (COEMA) foram elevados, conforme artigo 3º, a nível de direção superior e atuação colegiada.

A Diretoria de Recursos Hídricos (DIREH) instituída pela Lei nº 7.026/2007 apresenta em seu Art. 4º as seguintes competências:

Coordenar e implementar planos, programas e projetos relativos ao Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Pará, através da Política Estadual de Recursos Hídricos e seus instrumentos de outorga e cobrança pelo uso da água, fomentando a criação dos comitês de bacias.

A DIREH enfrentou os desafios e as dificuldades de assumir a gestão de recursos hídricos em um estado com uma concentração imensa de rios, dimensões territoriais muito extensas, problemas associados a poluição, assoreamento e conflitos pelo uso, e com poucos recursos financeiros para saná-los. Com o objetivo de sistematizar as ações pela DIREH, esta no âmbito da estrutura organizacional da SEMA, conforme art. 3º, ficou assim distribuída:

- k) Coordenadoria de Informação e Planejamento Hídrico;
 - k.1 - Gerência de Informação de Recursos Hídricos;
 - k.2 - Gerência de Planejamento e Usos Múltiplos.
- l) Coordenadoria de Regulação;
 - l.1 - Gerência de Outorga, Cobrança e Compensação;
 - l.2 - Gerência de Monitoramento, Enquadramento e Fiscalização.

De acordo com essa estrutura, é possível visualizar os instrumentos da PERH presentes nas pastas das gerências e coordenadorias da DIREH, pois esta passa a assumir o papel de principal agente no âmbito da gestão dos recursos hídricos, no contexto do Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SEGREGH), para fins de implementação da política de recursos hídricos, pois o mesmo, atualmente, é o principal fomentador da PERH e é o responsável por prestar suporte técnico, administrativo e financeiro indispensável ao funcionamento do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH, como previsto no Art. 9º do Decreto de regulamentação do CERH nº 276/2011. Ressalta-se ainda, a importância da DIREH como Secretaria Executiva do CERH, que implica em uma série de atribuições que serão discutidas mais a frente.

Apesar de todas essas competências, a DIREH desde sua criação sempre contou com um número reduzido de servidores e está composta atualmente de 39 servidores (entre 16

efetivos e 23 contratados) e 08 estagiários⁷, com uma equipe técnica multidisciplinar, composta, sobretudo por engenheiros sanitaristas, ambientais, geólogos e meteorologistas, mas também pedagogos, biólogos, geógrafos, um sociólogo e um assistente social, o que representa um quantitativo ainda muito reduzido para atender as demandas de um estado extenso e complexo como o Pará. Como apenas os instrumentos de outorga e o de Capacitação, Desenvolvimento Tecnológico e Educação Ambiental estão implementados, como previsto nas resoluções nº 03 e nº 07 do CERH, respectivamente, a equipe técnica além de desenvolver os programas relacionados a esses dois instrumentos, ainda precisa desenvolver estudos para contribuir para a implementação dos outros cinco instrumentos da PERH.

Vale ressaltar, que a DIREH, bem como, a SEMA de um modo geral, apresenta um quadro técnico e de cargos de direção, predominantemente de profissionais formados nas Ciências Exatas e Naturais, conhecidas como “Ciências Duras”, composta, sobretudo, por profissionais das Engenharias, Geologia e meteorologia, que pela formação, em geral, não participam com liderança e protagonismo de processos e organizações sociais como os Conselhos de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Toda essa fragilidade na gestão dos recursos naturais expressa pela falta de uma visão mais social do ambiental, não apenas da DIREH e da SEMA, mas certamente de outras secretarias correlatas à temática ambiental como IDEFLOR, SAGRI, IDESP entre outros gera preocupação, pois como afirma Bordalo (2008),

Quando as ações de gestão dos recursos naturais implementadas pelo Estado, como o monitoramento e a fiscalização das áreas protegidas e o treinamento e a capacitação de pessoal são suspensos, ou cancelados por falta de recursos financeiros ou por decisões tecnocratas, todo o trabalho desenvolvido fica comprometido e prejudicado (BORDALO, 2008, P. 119).

O texto retrata as dificuldades e discontinuidades de programas e projetos (mesmo aqueles que são bem executados e premiados) que ocorrem muito comumente, sobretudo, com as mudanças nas gestões municipais, estaduais e federais após os períodos eleitorais, em decorrência da falta de visão e compromisso de muitos gestores públicos e essa postura está necessariamente vinculada à opção do Estado e que é histórica, de atender as demandas do capital, em detrimento das demandas sociais, atuando, portanto, de forma a

⁷ Esses dados se referem à composição de técnicos e estagiários da DIREH até dezembro de 2013

precarizar os serviços públicos, ao mesmo tempo em que inibe a ampliação e efetivação da participação social e permite o aprofundamento da degradação socioambiental.

Apesar de todo esse cenário neoliberal de privatização das políticas públicas e de exploração/degradação dos recursos ambientais e hídricos, com a proposição da C.F de 1988 de viabilizar a participação da sociedade na gestão das políticas públicas, o Pará teve que acompanhar a instituição de uma política hídrica de cunho participativo, nos moldes da PNRH. E nesse contexto, a DIREH tem sido fundamental como órgão gestor no âmbito do SEGREH e como secretaria executiva do CERH que é a instância máxima de discussão e decisão da política hídrica do Estado para o exercício de uma gestão participativa das águas.

4 A GESTÃO PARTICIPATIVA NO CERH NO PERÍODO DE 2007 A 2013: REFLEXÕES SOBRE SUAS AÇÕES.

4.1 – O PROCESSO DE CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO CERH

É no contexto do processo de descentralização da política hídrica, que no Pará, no ano de 2004 a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTAM, lançou como marco inicial de implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, a Semana intitulada “Navegando nas Águas Paraenses”, visando fomentar a discussão dos problemas existentes sobre a gestão das águas no Estado, junto aos representantes do poder público do estado, municípios e a sociedade civil organizada. Como resultado das discussões foi construída uma minuta de decreto que regulamenta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH (SEMA, 2012).

Passados dois anos de discussão dessa proposta de descentralização, em 20 de fevereiro de 2006, foi assinado o decreto nº 2.070/2006 que regulamentou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Ele estabeleceu a seguinte composição do conselho: em seu Art. 3, os membros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e seus respectivos suplentes serão designados, por meio de decreto, pelo Governador do Estado, mediante indicação:

- I - das respectivas autoridades administrativas para os representantes do Poder Público;
- II - dos dirigentes das respectivas entidades da sociedade civil e do setor usuário para os seus representantes, mediante eleição precedida de edital de notificação expedido pelo Órgão Gestor da Política Estadual de Recursos Hídricos.

A partir dessa determinação, o Art. 4 do mesmo decreto segue afirmando que o Conselho Estadual de Recursos Hídricos é composto por:

- I - representantes de órgãos públicos estaduais com atuação no gerenciamento do uso dos recursos hídricos;
- II - representantes dos Municípios;
- III - representantes dos usuários dos recursos hídricos;
- IV - representantes das organizações civis legalmente constituídas, com efetiva atuação na área de recursos hídricos.

§ 1º O número de representantes dos Poderes Públicos, mencionados nos incisos I e II deste artigo, não poderá exceder à metade mais um do total de membros.

§ 2º Os representantes de que trata o inciso I deste artigo e seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos:

- I - um, pela Secretaria Especial de Estado de Integração Regional;

- II - um, pela Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTAM;
- III - um, pela Secretaria Executiva de Estado de Agricultura - SAGRI;
- IV - um, pela Secretaria Executiva de Estado de Saúde Pública - SESPA;
- V - um, pela Secretaria Executiva de Estado de Indústria, Comércio e Mineração - SEICOM;
- VI - um, pela Secretaria Executiva de Estado de Transportes - SETRAN;
- VII - um, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional - SEDURB.

§ 3º Os municípios têm direito a 3 (três) representações, conforme indicação da Federação dos Municípios do Estado do Pará - FAMEP, vedada a participação de municípios da mesma bacia hidrográfica, por dois anos consecutivos, no Conselho.

§ 4º Os representantes de que tratam os incisos III e IV deste artigo e seus suplentes serão indicados, respectivamente:

- I - um, pelo setor de transporte hidroviário;
- II - um, pelo setor de indústria;
- III - um, pelo setor de mineração;
- IV - um, pelo setor agropecuário;
- V - um, pelas concessionárias e autorizadas de geração hidrelétrica;
- VI - um, pelos pescadores e aqüicultores;
- VII - um, pelos usuários de recursos hídricos com finalidade de lazer e turismo;
- VIII - um, pelas instituições encarregadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- IX - um, pelos comitês, consórcios e associações com atuação comprovada em bacias hidrográficas;
- X - dois, pelas instituições de ensino e pesquisa com interesse e atuação comprovada na área de recursos hídricos;
- XI - um, pelas organizações não-governamentais com objetivos, interesses e atuação comprovada na área de recursos hídricos; e
- XII - um, pelos órgãos profissionais com objetivos, interesses e atuação comprovada na área de recursos hídricos.

Vale ressaltar, que essa proposta de composição fechada em relação às entidades do poder público, bem como a definição de segmentos tanto para usuários como para organizações civis, como é possível perceber, foi estabelecida de forma similar à proposta de composição do CNRH, instituída pelo decreto 2.612 de 03 de junho de 1998.

Observa-se, a partir desses dois decretos, que a composição referente ao setor poder público teve o diferencial de ser definido no próprio decreto de regulamentação do conselho, o que deve ser explicado pela maior facilidade desse setor de identificar e de articular no próprio Estado as instituições que apresentam atuação na gestão dos recursos hídricos. Em relação aos representantes do setor organizações civis (sociedade civil) e setor usuários (na maioria setor empresarial), o processo de eleição dos membros, a partir das indicações de suas entidades, atendeu a publicação de dois editais de habilitação sob os n^{os} **xx do** Diário Oficial do Estado e conforme é possível constatar nas atas.

Ressalta-se ainda, que para fins da Lei 6.381/2001, são reconhecidas como **Organizações civis** – Órgãos profissionais, comitês, consórcios e associações com atuação comprovada em bacias hidrográficas; Instituições de ensino e pesquisa; e Organizações não

governamentais e organizações de trabalhadores. E **Usuários de recursos hídricos** – Indústria; Concessionárias e autorizadas de geração hidrelétrica; Pesca e aquicultura; Mineração e água mineral; e Instituições encarregadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e os segmentos Transporte hidroviário e navegação; Agropecuário; e Usuários de recursos hídricos com finalidade de lazer e turismo. Com o processo de reestruturação, essas composições sofreram algumas alterações, como será visto mais a seguir.

O CERH, conforme estabelecido na Política Estadual de Recursos Hídricos pela Lei 6.381/2001 é um colegiado de caráter normativo, consultivo e deliberativo que apresenta uma estrutura semelhante a do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH ao apresentar a maioria dos membros fazendo parte do poder público e diferenciada de muitos conselhos gestores de políticas públicas por apresentar uma composição tripartite (poder público, usuários e organizações civis - sociedade civil). Assim, a apresentação das estruturas de ambos os conselhos possibilita perceber similaridades e conseqüentes equívocos decorrentes dessa escolha.

Segundo o Regimento Interno do CERH (2008), em seu art. 2º, o conselho apresenta como estrutura: O plenário e as Câmaras Técnicas, sendo gerido por um presidente que é o titular da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e um Secretário Executivo, do órgão gestor da política de recursos hídricos, representado pelo titular da Diretoria de Recursos Hídricos.

4.1.1. A constituição das Câmaras Técnicas

O CERH possui três Câmaras Técnicas: de Assuntos Legais e Institucionais (CTIL), de Capacitação e Educação Ambiental em Recursos Hídricos (CTCEAR) e do Plano Estadual de Recursos Hídricos (CTPERH), instituídas de acordo com as normas estabelecidas no Regimento Interno, art. 22 e Resolução CERH nº 01, de 26/03/2007. Cada uma delas possuem competências distintas, ambas encarregadas de subsidiar os conselheiros nas decisões no Plenário.

As CTs são constituídas pelos próprios conselheiros do CERH ou seus representantes devidamente credenciados, sendo um deles o presidente eleito por maioria simples de seus membros, para o mandato de um ano, permitida a sua reeleição, vale ressaltar que as presidências das CTs só poderão ser exercidas por um conselheiro do CERH.

As reuniões são públicas e realizadas somente com a presença de pelo menos, a metade de seus membros, a partir delas são registradas as atas redigidas pelos seus respectivos relatores e aprovadas em reuniões subsequentes, todas as reuniões das CTs, sejam ordinárias e extraordinárias, têm as suas atas públicas no site da SEMA. As decisões das Câmaras Técnicas são tomadas por consenso ou por votação da maioria dos membros presentes, incluindo o seu Presidente, a quem cabe o voto de desempate, conforme estabelece os termos do art. 29 do Regimento Interno.

No atual mandato, referente ao biênio de 2012 a 2014, estas funções estão ocupadas pelos conselheiros: Luiz Moura, da Federação das Indústrias do Estado do Pará (FIEPA), presidente da CTIL; Tereza Cristina Barbosa da Silva, da Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB), presidente da CTCEAR e Iloe Listo de Azevedo, Associação Profissional dos Geólogos da Amazônia (APGAM), como presidente da CTPERH.

De acordo com a necessidade, também é permitida a participação de convidados especialistas para assessorar sobre assuntos pertinentes as Câmaras, estes eventuais colaboradores mesmo como convidados têm direito à voz. Assim, as CT's também podem criar Grupos de Trabalho para tratar de assuntos específicos, estes Grupos de Trabalho agilizam e promovem a eficácia das deliberações. Observa-se que para que tudo funcione bem, existem regras claras como prazos de encaminhamentos, condutas em reuniões e até penalidades para ausências.

4.1.2 Grupos de Trabalho

Conforme introduzido no tópico anterior, os Grupos de Trabalho (GT) são criados a partir das Câmaras Técnicas, com a aprovação do Plenário, em articulação com a Secretaria Executiva, observada a necessidade de analisar, estudar e apresentar com maior esclarecimento uma determinada matéria de competência das CT's ao plenário.

Os Grupos de trabalho não fazem parte da estrutura do CERH, por serem criados e extintos após a conclusão do trabalho para o qual foi instalado, porém estão previstos nos arts. 33 a 37 do Regimento interno, onde é possível observar as normas para o seu funcionamento, tal como a composição, o cronograma e a data de encerramento de seus trabalhos estabelecidos pelas CT's ou plenário, quando for o caso, no ato de sua criação.

Atualmente o Conselho possui dois Grupos de Trabalho, o GT sobre Vazões, criado em 2011 com o objetivo de estudar detalhadamente sobre os valores de vazão apresentados na minuta da Resolução nº 09/2008 e sua Alteração emitida em 2010, e o GT Compensação Financeira para serviços Ambientais e Discussão sobre a Cobrança pelo uso da Água, também criado em 2011, visto a necessidade de estabelecer critérios e valores para os serviços ambientais e cobrança pelo uso da água de acordo com a realidade do Estado do Pará, sempre com a preocupação de considerar as peculiaridades dos recursos hídricos de cada região do Estado.

O GT Vazões e o O GT compensação realizou duas reuniões, sendo a primeira no dia 18 de novembro de 2011 e a segunda, no dia 19 de dezembro de 2011. Até a última reunião do conselho, no mês de dezembro, esses GT's ainda não haviam apresentado nenhum resultado ou relatório de suas discussões, apesar de terem sido solicitados pela Secretaria Executiva, conforme as atas registraram.

4.2 – A atuação do CERH na gestão do PT (2007-2010)

O primeiro mandato do CERH que ocorreu de março de 2007 a dezembro de 2011 apresentou uma composição inicial, instituída no decreto de regulamentação por 23 representantes (dentre os titulares), sendo dez do Poder Público, dos quais três do Poder Público Municipal, representando a Federação das Associações dos Municípios Paraenses (FAMEP) e sete do Poder Público Estadual: SEMA (inicialmente ainda era a SECTAM), SEIR, SESPA, SEICOM, SETRAN, SEDURB, SAGRI, seis dos usuários de recursos hídricos: FIEPA, COSANPA, AHIMOR, CPRM, ELETRONORTE, FETAGRI. Deste setor, das oito vagas propostas, apenas duas vagas não foram preenchidas (os setores de lazer e turismo e o de pesca e aquicultura); e cinco da Sociedade Civil Organizada: UFPA, CESUPA, CODESEI, ARGONAUTAS e CREA/PA.

A posse dos membros do conselho ocorreu em 21 de março de 2007, no auditório do CENTUR com a presença da governadora Ana Júlia Carepa. A Lei nº 7.026, de 30 de julho de 2007 altera o artigo da Lei nº 5.752, de 26 de julho de 1993, e dispõe sobre a reorganização e cria cargos na Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTAM, instituindo assim a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, bem como, a Diretoria de Recursos Hídricos, vinculando então o Conselho Estadual de Recursos Hídricos a esta. (SEMA, 2012).

Nesse sentido, o CERH no momento de sua posse contou com apenas 21 membros titulares e passou nas reuniões seguintes por algumas mudanças institucionais até atingir o quantitativo de 23 membros titulares e 23 suplentes, que frequentaram as reuniões com muita oscilação em sua assiduidade.

A primeira reunião do CERH foi realizada em 26 de março de 2007, cinco dias após a posse dos membros do conselho que ocorreu dia 21 de março do mês corrente. Nessa reunião, foi aprovada a primeira resolução do conselho que instituiu as Câmaras Técnicas de Assuntos Legais e Institucionais, do Plano Estadual de Recursos Hídricos e de Capacitação e Educação Ambiental dos Recursos Hídricos.

Desde que foi regulamentado em 2007, o CERH já realizou 25 reuniões, das quais 21 são ordinárias e 04 são extraordinárias. Na 1ª reunião do dia 26 de março de 2007, foi aprovada a criação das 03 Câmaras Técnicas existentes: Câmaras Técnicas de Assuntos Legais e Institucionais, do Plano Estadual de Recursos Hídricos e de Capacitação e Educação Ambiental dos Recursos Hídricos. Essa iniciativa imediata foi necessária para o andamento do processo de tomada de decisões do conselho, uma vez que as resoluções primeiramente passam pelas Câmaras Técnicas para depois serem aprovadas no plenário.

Nesse sentido, observamos que as resoluções e outros arcabouços legais aprovados visaram regulamentar e implementar os instrumentos da PERH, os quais foram estabelecidos em lei e são os mesmos definidos na Política Nacional de Recursos Hídricos, como já estudados anteriormente. Vejamos os instrumentos da PERH com os respectivos arcabouços legais (especialmente as resoluções) aprovados e suas finalidades.

Para regulamentar e implementar os instrumentos da PERH foram primeiramente criadas as Câmaras Técnicas, conforme resoluções abaixo:

- Resolução CERH nº 1, de 26/03/2007 - Institui as Câmaras Técnicas de Assuntos Legais e Institucionais, do Plano Estadual de Recursos Hídricos e de Capacitação e Educação Ambiental dos Recursos Hídricos.
- Resolução CERH nº 2, de 14/02/2008 - Estabelece a composição das Câmaras Técnicas de Assuntos Legais e Institucionais, do Plano Estadual de Recursos Hídricos e de Capacitação e Educação Ambiental dos Recursos Hídricos.

A partir do trabalho das CTs, o conselho foi, aos poucos, elaborando suas resoluções e conseqüentemente regulamentando e implementando os instrumentos da PERH. O quadro abaixo possibilita conhecer, de forma resumida, a relevância dos instrumentos da PERH para a gestão dos recursos hídricos, conforme a Lei 6.381/2001.

Quadro 3 – Instrumentos da PERH do Pará e seus respectivos objetivos

INSTRUMENTOS	OBJETIVOS
Planos de Recursos Hídricos	Visam fundamentar e orientar a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.
Enquadramento dos Corpos de Água em Classes	Assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.
Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos	Assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos corpos hídricos e o efetivo exercício do direito de acesso à água.
Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos	Reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor e incentivar a racionalização do uso da água.
Compensação a Municípios	Não há objetivos definidos na PERH. (Lei 6.381/2001)
Sistema Estadual de Informações Sobre Recursos Hídricos	Tem por finalidade a coleta, o tratamento, o armazenamento e a disseminação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão.
Capacitação, Desenvolvimento Tecnológico e Educação Ambiental	Criar condições de conhecimento técnico e científico sobre a gestão de recursos hídricos.

Fonte: Pesquisa de campo/documental

Resoluções referentes à regulamentação dos instrumentos da PERH

1- A outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos:

- Decreto nº 1.367, de 29/10/2008 - Dispõe sobre o Processo Administrativo para apuração das infrações às normas de utilização dos recursos hídricos superficiais, meteóricos e subterrâneos, emergentes ou em depósito.
- Resolução CERH nº 3, de 03/09/2008 - Dispõe sobre a outorga de direito de uso de recursos hídricos e dá outras providências.
- Resolução CERH nº 8, de 17/11/2008 - Dispõe sobre a Declaração de Dispensa de Outorga e dá outras providências.
- Resolução CERH nº 9, de 12/02/2009 - Dispõe sobre os usos que independem de outorga.

- Resolução CERH nº 10, de 03/09/2010 - Dispõe sobre os critérios para análise de Outorga Preventiva e de Direito de Uso de Recursos Hídricos e dá outras providências.
- Resolução CERH nº 13, de 03/09/2010 - Estabelece diretrizes de articulação entre os procedimentos para solicitação de Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos com os procedimentos de Licenciamento Ambiental.
- Instrução Normativa nº 31/2009 - Dispõe sobre os procedimentos e critérios para a concessão da Outorga Prévia e da Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos (revogada pela IN 55/2010).
- Instrução Normativa nº 55/2010 - Dispõe sobre os procedimentos referentes aos requerimentos de concessão de Outorga Preventiva e de Direito de Uso de Recursos Hídricos no âmbito desta Secretaria, revoga a IN nº 31/2009 e dá outras providências.

2- o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos

- Resolução CERH nº 4, de 03/09/2008 - Dispõe sobre a divisão do estado em regiões hidrográficas e dá outras providências.
- Resolução CERH nº 6, de 03/09/2008 - Dispõe sobre o Cadastro de Usuários de Recursos Hídricos e dá outras providências (revogada).
- Resolução CERH nº 11, de 03/09/2010 - Dispõe sobre o cadastro estadual de usuários de recursos e dá outras providências.
- Resolução CERH nº 12, de 18/11/2010 - Dispõe sobre o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos.

3- os Planos de Recursos Hídricos:

- Resolução CERH nº 5, de 03/09/2008 - Dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

4- a capacitação, desenvolvimento tecnológico e educação ambiental:

- Resolução CERH nº 7, de 03/09/2008 - Dispõe sobre a Capacitação, Desenvolvimento Tecnológico e Educação Ambiental em recursos hídricos e dá outras providências.

5) o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes: sem regulamentação.

6) a cobrança pelo uso dos recursos hídricos: sem regulamentação.

7) a compensação aos municípios: sem regulamentação.

Dentro desse contexto é válido ressaltar as treze Resoluções aprovadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos no período de 2007 a 2013:

Quadro 04– Resoluções do CERH de março de 2007 a dezembro de 2010

TEMÁTICA	SITUAÇÃO
Resolução Nº 01 – Institui as Câmaras Técnicas de Assuntos Legais e Institucionais, do Plano Estadual de Recursos Hídricos e de Capacitação e Educação Ambiental dos Recursos Hídricos.	Aprovada em reunião no dia 26 de março de 2007.
Resolução Nº 02 – Estabelece a Composição das Câmaras Técnicas	Aprovada em reunião no dia 14 de fevereiro de 2008.
Resolução Nº 03 – Dispõe sobre a outorga de direito de uso de recursos hídricos e dá outras providências.	Aprovada em reunião no dia 03 de setembro de 2008.
Resolução Nº 04 – Dispõe sobre a divisão do estado em regiões hidrográfica e dá outras providências.	Aprovada em reunião no dia 03 de setembro de 2008.
Resolução Nº 05 – Dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos	Aprovada em reunião no dia 03 de setembro de 2008.
Resolução Nº 06 Dispõe sobre o cadastro de usuário de recursos hídricos	Aprovada em reunião no dia 03 de setembro de 2008.
Resolução Nº 07 – Dispõe sobre a Capacitação, Desenvolvimento Tecnológico e Educação Ambiental em recursos hídricos e dá outras providências.	Aprovada em reunião no dia 03 de setembro de 2008.
Resolução Nº 08 - Dispõe sobre a Declaração de Dispensa de Outorga.	Aprovada em reunião no dia 17 de novembro de 2008.
Resolução Nº 09 – Dispõe sobre os usos que independem de outorga.	Aprovada em reunião no dia 12 de fevereiro de 2009
Resolução Nº 10 – Dispõe sobre os critérios para análise de Outorga Preventiva e de Direito de Uso de Recursos Hídricos.	Aprovada em reunião no dia 11 de outubro de 2010
Resolução Nº 11 – Dispõe sobre o cadastro estadual de usuários de recursos.	Aprovada em reunião no dia 03 de setembro de 2010
Resolução Nº 12 – De regulamentação do Sistema Estadual de Informações sobre	Aprovada em reunião no dia 18 de novembro de 2010.

Recursos Hídricos.	
Resolução Nº 13 – Estabelece as diretrizes a serem adotadas nos procedimentos de solicitação de outorga de direito de uso de recursos hídricos relacionado às atividades sujeita ao licenciamento ambiental.	Aprovada em reunião do CERH em 14 de dezembro de 2010 e publicada no diário oficial no dia 04 de maio de 2011.

Fonte: Pesquisa de Campo.

Ressalta-se também as cinco moções aprovadas pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos no período de 2007 a 2013:

Quadro 05 - Moções do CERH no período de maio de 2009 a dezembro de 2010

MOÇÕES APROVADAS			
Número/data	Objeto	Publicação no D.O.E (sim – s; não – n)	Encaminhamentos (sim – s; não – n)
MOÇÃO Nº 001 , de 05 de maio de 2009	Recomenda sobre os procedimentos de outorga de recursos hídricos e sua relação com o licenciamento ambiental.	S	S
MOÇÃO Nº 002 , de 08 de setembro de 2009	Recomenda sobre os usos múltiplos das águas, referente aos sistemas de abastecimento de água e lançamento de esgoto em corpos hídricos.	S	S
MOÇÃO Nº 003 , de 03 de setembro de 2010	Recomenda a aprovação do aditamento do convênio MMA/SRHU nº 208CV0002 firmado com o Governo do Estado do Pará, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, visando apoiar o processo de construção do Plano de Recursos Hídricos do Estado do Pará, no âmbito do programa de gestão da política nacional de recursos hídricos.	S	S
MOÇÃO nº 004 , de 13 de dezembro de 2010 ⁸	Recomenda ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a Concessão de uma vaga no referido Conselho ao Comitê técnico estadual de apoio ao gerenciamento costeiro do Pará (CTGERCO) definido pela Portaria nº. 131/06.	N	N
MOÇÃO nº 005 , de 13 de dezembro de 2010 ⁹	Dispõe sobre ações que visam à maior integração entre a gestão da zona costeira e a de recursos hídricos.	N	N

Fonte: pesquisa de campo.

⁸ Essa moção apesar de ter sido aprovada pelo plenário do governo não foi publicada no DOE e nem encaminhada à instituição devida.

⁹ Op. Cit

Ao analisarmos as resoluções elaboradas, observamos que as resoluções 01 e 02 atenderam a criação das Câmaras Técnicas e sua composição, respectivamente, demonstrando a relevância que as mesmas apresentam para a tomada de decisão do CERH.

Vale ressaltar, que a aprovação pelo conselho da resolução nº 03, regulamentou o primeiro instrumento da PERH, que é a outorga, um instrumento necessário que representa a concessão do direito de uso dos recursos hídricos para os diferentes usuários dos múltiplos usos que a água possui. Depois dessa resolução, em setembro de 2008, que regulamentou a outorga, outras resoluções relacionadas a ela foram aprovadas, como a nº 08 (novembro de 2008), a nº 09 (fevereiro de 2009), a nº 10 (outubro de 2010) e a nº 13 (dezembro de 2010), além das Instruções Normativas 31/2009 e 55/2010 com o objetivo de consolidar e até mesmo aprimorar a implementação desse instrumento que requer muitos critérios técnicos para sua efetivação.

Esse instrumento (outorga), apesar de ser fundamental para a regularização dos usos dos recursos hídricos, sobretudo, pelas empresas nos processos produtivos, torna-se melhor aplicado quando acompanhado pela aplicação de outros instrumentos da PERH, como o Plano de RH, o enquadramento e o Sistema de Informações, pois os mesmos contribuem com o diagnóstico da avaliação quantitativa e qualitativa das bacias hidrográficas do estado, possibilitando outorgar (autorizar) o uso da água de forma mais técnica e segura/racional.

Por isso, avançar na efetivação dos demais instrumentos com a elaboração do PERH e do SEIRH, na regulamentação do enquadramento, da cobrança e da compensação aos municípios, além da efetivação dos Programas de Educação Ambiental em Recursos Hídricos torna-se condição indispensável para a efetivação de uma Política hídrica ampla e sustentável para toda a população do estado do Pará.

A resolução nº 04/2008/CERH que dispõe sobre a divisão do Estado do Pará em sete macro-regiões hidrográficas apresenta no âmbito legal um importante avanço, já que ela possibilita facilitar a gestão a partir de critérios ecológicos reconhecidos que possibilitam proteger de forma mais segura as bacias hidrográficas.

4.3 – A ATUAÇÃO DO CERH NA GESTÃO ATUAL DO PSDB (2011-2013)

4.3.1- O processo de reestruturação do CERH-PA para o segundo mandato

O ano de 2011 para o CERH representou a retomada de seu processo de reestruturação que na gestão passada (do Partido dos Trabalhadores) havia sido interrompido para aguardar os resultados eleitorais que podiam repercutir em mudanças nos representantes das secretarias do Estado e conseqüentemente no CERH, conforme registrado na ata da 14ª reunião do dia dois de junho de 2011.

No decorrer do processo de reestruturação do CERH-PA, foram publicados três editais de habilitação, a saber: Edital de Habilitação das Organizações Cíveis no CERH- número de publicação: 255299, de 13 de julho de 2011; Edital de Habilitação do Setor de Usuários no CERH e Prorrogação do Prazo para a Sociedade Civil - número de publicação: 280424, de 09 de setembro de 2011; e Edital de Habilitação das Organizações Cíveis e Usuários no CERH -PA – número de publicação: 331681, de 20 de janeiro de 2012. Porém, antes mesmo dessa publicação, foi lançado o Decreto nº 276, de dezembro de 2011, que regulamentou o CERH-PA e substituiu o Decreto nº 2.070, de 20 de fevereiro de 2006.

O referido documento foi aprovado pelos conselheiros após dois anos de discussões interna com entraves adversos à reformulação, com a recorrente dificuldade da participação da sociedade civil, fator que prejudicou as discussões para a composição das vagas destinadas ao setor e principalmente na categoria de usuários de recursos hídricos, conforme comprovam as atas das reuniões do mandato anterior, disponíveis no site da Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Das três propostas apresentadas para a nova composição do CERH, a que recebeu a aprovação pelo Plenário observava a equivalência de proporcionalidade das vagas entre o setor público, usuários de recursos hídricos e sociedade civil (de 10 para cada um, totalizando 30 membros), conforme ata da 8ª reunião do CERH do dia onze de maio de 2009 registrou.

Registra-se que para as categorias referidas nas publicações (sociedade civil e usuários de recursos hídricos), a Secretaria Executiva recebeu apenas as inscrições necessárias para o preenchimento das vagas destinadas aos seguintes segmentos, constantes no Decreto nº 276/2011: **Sociedade civil** – Órgãos profissionais, comitês, consórcios e associações com atuação comprovada em bacias hidrográficas; Instituições de ensino e pesquisa; e Organizações não governamentais e organizações de trabalhadores, não havendo se inscrito o segmento Populações tradicionais, entidades e instituições representantes das regiões

hidrográficas. **Usuários de recursos hídricos** – Indústria; Concessionárias e autorizadas de geração hidrelétrica; Pesca e aquicultura; Mineração e água mineral; e Instituições encarregadas da prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, não havendo se inscrito os segmentos Transporte hidroviário e navegação; Agropecuário; e Usuários de recursos hídricos com finalidade de lazer e turismo, Perante o exposto, os segmentos não inscritos, citados anteriormente, não tiveram as vagas preenchidas no Conselho.

Durante a realização da XVI reunião ordinária do CERH-PA, em 19 de abril de 2012, os novos conselheiros no CERH foram empossados para o mandato vigente no período de dois anos consecutivos, 2012 a 2014. No uso de suas atribuições, os mesmos deliberaram sobre a continuidade do processo de habilitação por julgarem indispensável o preenchimento das vagas ainda em aberto. Por maioria dos votos, os conselheiros decidiram indicar as instituições para ocuparem os cargos em questão, através do preenchimento da ficha de indicação endereçada à Secretaria Executiva.

Para as quatro vagas (02 titulares e 02 suplentes) do segmento das Populações tradicionais, entidades e instituições representativas das regiões hidrográficas (sociedade civil) foram recebidas pela Secretaria Executiva as indicações das seguintes instituições: Instituto Vivá Amazônia, Projeto Sociocultural Filhos do Quilombo (Aquibac), Associação de Usuários da Reserva Extrativista Marinha Chocoaré - Mato Grosso - AUREM/C-MG, ABCidadania e Associação Comunitária dos Moradores do Lago do Aimim (ASCMAI). Na categoria de usuários de recursos hídricos constam as seguintes indicações: Para as duas vagas (01 titular 01 suplente) do segmento de Transporte hidroviário e navegação registrou-se: Sindicato dos Armadores do Transporte de Carga e Passageiros da Amazônia (Sindarmazon) e Sindicato das Indústrias Mineraias do Estado do Pará (Simineral); para as duas vagas (01 titular 01 suplente) reservadas ao setor Agropecuário foram indicadas: Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (Faepa) e Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar Oriximiná/Pará (Sinttraf); às duas vagas (01 titular e 01 suplente) do segmento de Usuários de recursos hídricos com finalidade de lazer e turismo consta o cadastro da Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (Abeta/PA).

Dentre os requisitos à participação no CERH está a documentação de comprovação sobre as ações hídricas pelas entidades e instituições interessadas. A maioria das instituições apresentou documentação comprobatória, enquanto algumas não disponibilizaram

tais documentos para análise. No uso de suas competências, amparadas no Regimento Interno do Conselho, a Secretaria Executiva em avaliação prévia dos mesmos e por meio de parecer técnico, submeteu ao Plenário a análise, onde concluiu que as referidas instituições não supriram a solicitação da Secretária Executiva, pois não comprovaram a atuação ou participação em ações hídricas, seja por falta da documentação, seja pela validade da mesma, e assim atribuiu ao Plenário o julgamento final da viabilidade do processo.

Com base na característica deliberativa do Conselho, designou-se ao CERH a decisão de escolher a maneira pela qual as vagas seriam preenchidas. Porém a atípica condução do Plenário sobre o processo de habilitação, de forma não justificada pelas vias regimentares, prejudicou o andamento do processo. Para evitar situações irregulares, deliberou-se à Câmara Técnica de Assuntos legais e Institucionais (CTIL) a incumbência de elaborar um regimento complementar com regras e critérios definidos para a validação do Conselho ao caso excepcional das vagas não preenchidas no Conselho pelo processo tradicional de habilitação.

4.3.2 - A composição e atuação dos membros do CERH na segunda gestão: 2012 a 2014.

No âmbito da gestão do PSDB, o segundo mandato do CERH apresentou no âmbito legal mudanças significativas em sua composição, se afastando ainda mais da proposta do CNRH que defende 50% mais um para os representantes do poder público. Segundo Decreto Estadual 276/2011, no novo corpo de membros houve o acréscimo de participantes no setor poder público passando de dez para onze membros, mas principalmente nas organizações civis com a elevação de cinco para oito membros, permanecendo oito membros no setor usuário, totalizando vinte e sete membros. Esse aumento na representação das organizações civis foi resultado de reivindicação do próprio setor ainda na gestão passada. Apesar do acréscimo no número de vagas, o efetivo avanço na representação ficou apenas no papel, uma vez que três vagas reservadas para o setor usuário e duas vagas reservadas para a sociedade civil não foram preenchidas e ficaram ociosas até praticamente o término do mandato¹⁰.

Nesse sentido, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos que já possui seis anos de existência e está legalmente no término de seu segundo mandato está composto por 22 representantes (dentre os titulares), sendo onze do Poder Público, dos quais dois do Poder

¹⁰ a pesquisa avalia o CERH até dezembro de 2013, mês em que ocorreu a última reunião do ano.

Público Municipal, representando a Federação das Associações dos Municípios Paraenses (FAMEP) e nove do Poder Público Estadual: SEMA, PGE, SESPA, IDESP, SECTI, SEIDURB, SAGRI, SEPAQ e CPH, cinco dos usuários de recursos hídricos: FIEPA, COSANPA, IBRAM, CEPAPA e ELETRONORTE e seis da Sociedade Civil Organizada: UEPA, IFPA, CODESEI, ABES, NOVOS CURUPIRAS e GUARCURU.

Quadro 6 – Composição do CERH no segundo mandato (2012-2014)

PODER PÚBLICO	
INSTITUIÇÃO	CONSELHEIROS
SEMA	PRESIDENTE - JOSÉ ALBERTO DA SILVA COLARES SECRETÁRIA EXECUTIVA- VERÔNICA JUSSARA COSTA BITTENCOURT
SAGRI	TITULAR - WEYNER NASCIMENTO PINTO SUPLENTE - ANTÔNIO CARLOS ABRAÃO
SESPA	TITULAR - Rodrigo Bentes Dos Santos SUPLENTE - RITA KAROLINE FACUNDO GONÇALVES
SECTI	TITULAR - ALBERTO CARDOSO ARRUDA SUPLENTE - GERALDO NASCISO DA ROCHA FILHO
SEPAQ	TITULAR - HENRIQUE KIYOSHI SAWAKI SUPLENTE - Thiago Marcelo Pacheco De Oliveira
SEIDURB	TITULAR - TEREZA CRISTINA BARBOSA DA SILVA SUPLENTE - RONALDO LUIS PANTOJA MARIZ
CPH	TITULAR - HAROLDO COSTA BEZERRA SUPLENTE - LIANE DO SOCORRO BASTOS BRITO
IDESP	TITULAR - ANDRÉA DOS SANTOS COELHO SUPLENTE MARTA HELENISE MAIA AMORIM
PGE	TITULAR - FERNANDA JORGE SEQUEIRA SUPLENTE - ABELARDO SÉRGIO BACELAR DA SILVA
ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS	CONSELHEIROS
AMUT	(TITULAR) APRÍGIO PEREIRA
FAMEP	(SUPLENTE) IZABEL PANTOJA

AMUCAN	(TITULAR) ROSILEIDE FONSECA	
AMAM	(SUPLENTE) WALBERÊ FILHO	
ORGANIZAÇÕES CIVIS (SOCIEDADE CIVIL)		
INSTITUIÇÃO	SEGMENTO	CONSELHEIROS
ABES	ÓRGÃO PROFISSIONAL	DAVID FRANCO LOPES (TITULAR)
APGAM		ILOÉ LISTO DEAZEVEDO (SUPLENTE)
CODESEI	COMITÊS, CONSÓRCIOS E ASSOCIAÇÕES COM ATUAÇÃO COMPROVADA EM BACIAS HIDROGRÁFICAS	SOLANGE VALADARES DIAS (TITULAR)
		JOÃO BOSCO FAVACHO (SUPLENTE)
UEPA	INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA	LUCY ANNE CARDOSO LOBÃO GUTIERREZ (TITULAR)
UNAMA		ALBERTO CARLOS DE MELO LIMA (SUPLENTE)
IFPA	INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA	VALDINEI MENDES DA SILVA (TITULAR)
CESUPA		VERA NOBRE BRAZ (SUPLENTE)
NOVOS CURUPIRAS	ORGANIZAÇÕES NÃO- GOVERNAMENTAIS E ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES	SHIRLEY COELHO DA SILVA (TITULAR)
		ALAN RODRIGUES DE AMORIM (SUPLENTE)
GUARCURU	ORGANIZAÇÕES NÃO- GOVERNAMENTAIS E ORGANIZAÇÕES DE TRABALHADORES	Heraldo José Meirelles (TITULAR)
		AGNALDO PEREIRA DA SOUZA (SUPLENTE)
SEM REPRESENTANTE	POPULAÇÕES TRADICIONAIS, ENTIDADES E INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS DAS REGIÕES HIDROGRÁFICAS	-
		-

SEM REPRESENTANTE	POPULAÇÕES TRADICIONAIS, ENTIDADES INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS DAS REGIÕES HIDROGRÁFICAS ⁶	E	-
			-
SETOR USUÁRIO			
INSTITUIÇÃO	SEGMENTO		CONSELHEIROS
SEM REPRESENTANTE	TRANSPORTE HIDROVIÁRIO NAVEGAÇÃO	E	
FIIPA	INDÚSTRIA		LUIZ AUGUSTO MOURA (TITULAR)
			DERICK PANTOJA MARTINS (SUPLENTE)
SEM REPRESENTANTE	AGROPECUÁRIO		
ELETRONORTE	CONCESSIONÁRIAS AUTORIZADAS GERAÇÃO HIDRELÉTRICA	E DE	DARILENA MONTEIRO PORFÍRIO (TITULAR)
			LEIDE CARMEM DE SOUZA LEMOS (SUPLENTE)
CEPAPA	PESCA AQUICULTURA	E	Carlos Alberto Do Amaral (TITULAR)
			MANUEL FRANCISCO DE SOUZA (SUPLENTE)
IBRAM	MINERAÇÃO E ÁGUA MINERAL		RONALDO JORGE DA SILVA LIMA (TITULAR)
			ALBERTO ROGÉRIO DA SILVA (SUPLENTE)
SEM REPRESENTANTE	USUÁRIOS DE RECURSOS HÍDRICOS COM FINALIDADE DE LAZER E TURISMO		
COSANPA	INSTITUIÇÃO PRESTADORAS SERVIÇO PÚBLICO ABASTECIMENTO DE ÁGUA ESGOTAMENTO SANITÁRIO	DE DE DE E	ANTÔNIO CARLOS CRISOSTOMO FERNANDES (TITULAR)
			FERNANDO SOUZA LIMA DA SILVA (SUPLENTE)

INSTITUIÇÃO	CONSELHEIRO
CPRM	JOÃO BATISTA MARCELO DE LIMA (convidado)

Fonte: SEMA, 2012

Conforme descrito anteriormente, ao longo dos 03 anos de gestão do PSDB (2011 a 2013) que foi a gestão na qual foi elaborada e publicada a Lei 6.381/2001 foram realizadas 08 reuniões e foi aprovado o decreto de adesão ao Programa PROGESTÃO. Na verdade, o governo nem tinha motivo para não aderir já que não havia necessidade de contrapartida financeira.

A partir da aprovação do PROGESTÃO, que é um programa da Agência Nacional de Águas - ANA que vai repassar recursos financeiros para os órgãos gestores de recursos hídricos e que vai finalmente convocar e estimular os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos à responsabilidade, esses colegiados terão o protagonismo de acompanhar de perto as ações na área de recursos hídricos desde a definição das metas como a aprovação das metas concluídas para o repasse dos recursos financeiros pela ANA no ano posterior. Nesse sentido, acompanhar o desenvolvimento desse programa federal no estado torna-se fundamental para a avaliação do acompanhamento e atuação do CERH que passou a ganhar maior relevância e possibilidade de fortalecimento político-institucional.

4.4 – Breve comparativo entre as ações do CERH nas gestões do PT e PSDB

Nesse subcapítulo, não há nenhuma pretensão de defender algum partido político ou gestão governamental, mas comparar de forma imparcial as ações ou o funcionamento do CERH no âmbito das duas referidas gestões governamentais (PSDB e PT), o que é possível a partir de quatro gestões, considerando desde a aprovação da PERH e criação do CERH até seu funcionamento atual, evidenciando sua legenda partidária, a saber, os partidos PSDB (que exerceu a gestão 1999-2002, 2003-2006 e 2011-2013) e PT (que exerceu a gestão 2007-2010).

Vale ressaltar, que o ano de 1997 se constitui num marco para a gestão dos RH no país, ano em que foi instituída a Lei nº 9.433 que criou a PNRH e o CNRH e a regulamentação deste e seu funcionamento ocorreu em 1998. O ano de 2000 também representou um relativo avanço para a gestão hídrica, com a criação da ANA que assumiu o papel de implementar a PNRH e coordenar o SINGREH, passando a dar apoio técnico e operacional aos estados e fortalecendo-os institucionalmente para atuar na gestão hídrica,

viabilizando assim que o Pará instituísse a sua política e o seu conselho de recursos hídricos em 2001, ainda na gestão do PSDB. Em 2003, com a renovação do mandato do PSDB pouco se avançou na gestão hídrica, havendo um novo avanço apenas no fim do mandato em 2006 com a regulamentação do CERH

Vale ressaltar, que segundo dados do Relatório Avaliação das Conferências de 2011, o governo do PT, em nível federal, quando assumiu em 2003 prometeu dar apoio aos conselhos, no sentido de fomentar a participação em consonância com o apoio intenso dado pelo governo federal. Assim, pôde-se comparar a frequência das participações no conselho ao longo dessas gestões governamentais.

Conforme pesquisa nas atas, foi possível constatar um relativo atraso na criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Pará criado em 2001 pelo governo do PSDB, quando comparamos com a data de criação do CNRH ocorrida em 1997 e considerando as políticas estaduais com seus respectivos conselhos que até em 2000 já estavam criados em 18 estados.

Vale ressaltar que apesar de o CERH, juntamente com a Lei Estadual de Recursos Hídricos ter sido aprovado em 2001, observa-se que ele demorou seis anos para realizar a primeira reunião ocorrida em 26/03/2007, ou seja, ele atravessou dois governos do PSDB para somente no governo petista ser regulamentado e funcionar de fato e de direito.

Quando se faz uma distinção da atuação do CERH na gestão dos governos do PT (2007 a 2010) e do PSDB (2011 a 2013), com a diferença que no governo do PSDB a análise se dá por 03 anos. A partir dessa análise, observa-se que o CERH na gestão do PT realizou ao longo dos 4 anos 13 reuniões ordinárias e quatro reuniões extraordinárias totalizando 17 reuniões e, portanto, fazendo uma média de 4,25 reuniões por ano. Já nos três anos de governo tucano, houve 8 reuniões ordinárias, fazendo uma média de 2,7 reuniões anuais. Nesse sentido, observou-se uma maior motivação nos conselheiros em participar das reuniões do conselho no governo petista.

Quando se trata de aprovação de resoluções e moções, apesar da elaboração de 02 resoluções na gestão tucana que não foram aprovadas, observou-se que todas as treze resoluções e cinco moções foram elaboradas e aprovadas nos quatro anos de gestão do PT, o que demonstra também maior esforço da equipe técnica que atuava na gestão petista. Vale ressaltar, porém, que essa gestão também apresentou suas graves fragilidades referentes à reestruturação/renovação do CERH, pois ela não conseguiu realizar a renovação de seus

membros em tempo hábil, que seria cumprido seus 02 anos em março de 2009, mas 03 anos após o prazo estabelecido, somente em abril de 2012.

4.5 – Os desafios do CERH na condição de conselho gestor e promotor da gestão participativa

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos se constitui como conselho gestor da política hídrica, porque além de apresentar caráter normativo e deliberativo contém em sua composição representantes do poder público, dos usuários e das organizações civis (sociedade civil) e viabiliza, como afirma Gohn (2001, p. 85) “a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões”. A própria Política Estadual de Recursos Hídricos apresenta no Art. 42, no inciso I, como objetivo do SEGRH, do qual o CERH é membro “coordenar a gestão integrada dos recursos hídricos”.

De fato, a participação da sociedade no conselho é possível como membro, mas enquanto pessoa jurídica. Mas à sociedade também é permitido participar sem direito a voto, pois como consta no Art. 4º do regimento Interno do CERH, este se reunirá em sessão pública, mas poucas foram as vezes em que entidades e talvez pessoas físicas não membros do conselho tenham participado de reunião, a exemplo da reunião que tratou sobre o posicionamento do conselho em relação à privatização do sistema de abastecimento de água e esgoto de Belém (SAAEB)¹¹. Isso reflete a pouca divulgação e socialização do funcionamento e das ações do conselho, reduzidas ao site e ao DOE quando da divulgação de normas legais. Essas limitações dificultam a ampliação da participação da sociedade. Nessa perspectiva, Gohn (2007) justifica que uma das dificuldades de operacionalização dos conselhos se refere ao desconhecimento por parte da maioria da população de suas possibilidades.

É interessante notar que o conselho ao iniciar seus trabalhos, já em sua primeira reunião, no dia 26 de março de 2007, ele demonstra força em sua atuação, numa busca por efetivar uma gestão democrática e participativa. Isso fica expresso no posicionamento do Secretário Executivo do CERH que ressaltou “a importância da ampliação da sociedade civil e setor usuário, além da adequação do conselho às condições locais e regionais”¹². O secretário parece reforçar ainda essa concepção pelo fato de ter conduzido a aprovação da

¹¹ Ata da 9ª Reunião do CERH do dia 08/09/2009

¹² Ata da 1ª Reunião Ordinária no dia 26/03/2007

resolução nº 01 que criou as Câmaras Técnicas, justificando que “a ideia de preparar e aprovar a resolução no mesmo dia foi marcar a 1ª reunião e o início dos trabalhos”¹³. Nessa mesma direção e entusiasmo, o Secretário Nacional de Recursos Hídricos demonstrou dois pontos de sua preocupação que são “o maior envolvimento dos Municípios e a representação da comunidade indígena”¹⁴.

A aplicação da pesquisa por meio de questionário também contribuiu para avaliar esse status da gestão participativa. Assim, os conselheiros ao serem indagados sobre o processo de criação do conselho, a eleição das entidades participantes e sua inserção no mesmo apresentaram as seguintes respostas:

na verdade não acompanhei esse processo e fui inserida no conselho por ter algum conhecimento sobre o tema” (Representante do IDESP)

De acordo com a Lei Estadual nº 6.831 de 25.07.2001” (Representante da PGE)

A SEMA passou por um processo de reestruturação administrativa e elevou-se, o então Núcleo de Hidrometeorologia, em Diretoria de Recursos Hídricos, a qual teve a atribuição legal de implementar os instrumentos de gestão da Política Estadual de Recursos Hídricos, neste caso o Conselho Estadual (Representante da SEPAQ).

Convite da Sema (Representante do IBRAM)

“A CPRM foi convidada para integrar as câmaras técnicas, pelo conhecimento hidrológico adquirido ao longo de 40 anos de monitoramento hidrológico. Ao conhecer o funcionamento do conselho, podemos inserir a ABES como integrante no conselho ao vislumbrar a importância da participação da ABES em tal conselho” (Representante da ABES).

“Essa informação deve ser obtida na SEMA” (Representante do CESUPA).

“Minha inserção no Conselho se deu a partir da decisão da Associação de Retornar as suas atividades políticas em favor dos interesses dos Geólogos” (Representante da APGAM).

Outros conselheiros, no entanto, demonstraram um conhecimento ainda que superficial, a respeito do tema:

“Foi através de uma convocação da SEMA à sociedade civil e empresas para que indicassem e se inscrevessem como membros” (Representante da Eletronorte).

“chamamento público, fomos habilitados, na verdade em nosso segmento fomos o único a se habilitar” (Representante do CEPAPA).

“O CERH-PA foi criado pela Lei nº 6.381 de 25 de julho de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 276, de 20 de dezembro de 2011. A eleição se deu por meio de processo em que votaram as instituições previamente habilitadas. Minha inserção se deu por indicação da instituição, tendo em vista minha formação e reconhecido interesse pela matéria”. (Representante da COSANPA).

¹³ Ata da 1ª Reunião Ordinária no dia 26/03/2007

¹⁴ Ata da 1ª Reunião Ordinária no dia 26/03/2007

“Deu-se de forma democrática e pela atuação de nossa ONG junto aos movimentos populares pela qualidade de vida e os princípios de proteção e conservação do meio ambiente” (Representante do Guarcuru).

“Ainda muito a critério e definições da SEMA, eleição ainda muito fechado e com critérios não por representatividade e sim por participação em atividades em recursos hídricos” (Representante da ONG Novos Curupiras).

Observou-se, a partir das respostas mencionadas, um desconhecimento desse processo de criação do conselho por alguns conselheiros, um conhecimento mais objetivo por outros conselheiros, de modo que isso revela um maior ou menor interesse e/ou disposição e até mesmo capacidade e/ou afinidade com a temática hídrica, pois uma participação efetiva demanda entre outras coisas, capacidade de pensar de modo complexo, com domínio sobre o campo técnico e científico (NOGUEIRA, 2004).

A respeito desse sistema de indicação dos membros do conselho, mencionado por alguns conselheiros, observamos que o próprio decreto de regulamentação (nº 276/2011) justifica o seguinte:

Art. 3º Os membros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos e seus respectivos suplentes serão designados, por meio de decreto, pelo Governador do Estado, mediante indicação:

I - das respectivas autoridades administrativas para os representantes do Poder Público;

II - dos dirigentes das respectivas entidades da sociedade civil e do setor usuário para os seus representantes, mediante eleição precedida de edital de notificação expedido pelo Órgão Gestor da Política Estadual de Recursos Hídricos.

Essa deliberação apesar de seguir uma orientação do CNRH pode ser questionada no âmbito da indicação dos titulares das instituições públicas na medida em que não elabora critérios que viabilize uma indicação coerente para uma participação efetiva no conselho.

No que se refere ao tempo de participação no conselho, os resultados da pesquisa demonstraram:

Quadro 7 - Tempo de Participação no Conselho de Recursos Hídricos

PERÍODO	Nº DE PARTICIPANTES
0 – 2 anos	08
2 – 4 anos	02
4 anos em diante	03

Fonte: Pesquisa de Campo

O quadro 06 mostra que cerca de 40% dos conselheiros submetidos ao questionário atua de 2 a 4 anos ou mais, o que significa que alguns estão cumprindo seu segundo mandato, o que se pode inferir ser uma experiência importante para contribuir para uma melhor condução da dinâmica do conselho.

Outra questão levantada se refere à participação e experiência em outro conselho anterior ao conselho atual, no qual o quadro 03 mostra que a maioria dos conselheiros já havia participado de algum conselho:

Quadro 08 - Participação anterior em algum Conselho

PARTICIPARAM	Nº
Sim	10
Não	03

Fonte: Pesquisa de Campo

A partir dos resultados do quadro 03, observou-se que dos 13 conselheiros submetidos à pesquisa, a maioria (10) já participou de algum conselho antes e a esses foi questionada de que forma se deu sua participação, sendo obtidas as respostas abaixo:

SIM, no Conselho Estadual de Recursos Hídricos, como conselheiro
 SIM CONSELHO NA ÁREA SINDICAL
 Sim/conselheiro do CERH
 Sim, membro da Câmara de Compensação Ambiental
 Sim. Conselho das cidades como conselheiro titular
 Sim, Conselho de Engenharia e Agronomia como conselheiro e como representante da Plenária na Coordenação Nacional de Câmaras de Geologia e Minas
 Fórum Paraense de Mudanças Climáticas e do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Algodão-Maiandeuá
 SIM. CONSEPE CONSUN/UFPA
 Sim, CONCIDADES - Pará, CMS – Belém, COMDAC, Conselho Escolar Escola Bosque, CONAMA – 02 Mandatos, CONDEMA – Pirabas, Conselho da Merenda Escolar – Pirabas, outros

Constatou-se a partir das respostas acima que a maioria dos conselheiros já havia exercido mandato em conselho e, portanto, teoricamente, possui experiência para atuar no CERH, em oposição a uma minoria que ainda não tinha experiência, que eram 03 conselheiros. Esse fato, porém, nem sempre se coloca como um elemento positivo, pois ao se

conhecer as fragilidades/dificuldades de um conselho isso pode gerar um descrédito e, conseqüente falta de prioridade pelo mesmo. Sobre essas questões pertinentes à experiência em participação em alguma instância ou colegiado de discussão, a participação pode envolver duas formas de opção políticas, pois em seu debate sobre os conselhos, Gohn (2007, p. 107) sinaliza que

eles como instrumentos de exercício da democracia, estiveram presentes entre setores liberais e de esquerda, com a diferença de que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração pelos liberais, e como via ou possibilidades de mudanças sociais pela esquerda.

Os conselheiros foram indagados sobre a importância para a sociedade ter um conselho de recursos hídricos e observou-se que todos demonstraram conhecer a relevância, uns com mais propriedade que outros, mas quase todos enfatizando a possibilidade de efetivação da democracia a partir desse espaço:

Implementar de forma participativa a gestão de Recursos Hídricos no estado do Pará (Representante da SEPAQ)

Extrema! Pois o Conselho é órgão que estabelece implementação da política de recursos hídricos, inclusive possuindo Câmaras específicas técnicas, jurídicas e etc. (Representante da PGE)

Apesar de ter pouca experiência em conselho, vejo que é de suma importância manter um espaço politicamente democrático, que oportuniza diversos atores discutirem a respeito do planejamento/elaboração de políticas públicas efetivas e condizentes com as realidades regionais e locais do nosso estado. Trata-se de um espaço que possibilita consertações e/ou inovações na gestão dos recursos, levando em consideração o uso múltiplo (Representante da IDESP)

Para planejar e destinar recursos e ações de preservação e regulamentação do uso da água (Representante da ELETRONORTE)

Do ponto de vista institucional, qualquer conselho da prova de democracia plena. (Representante da CEPAPA)

Extrema importância, uma vez que representaria a oportunidade da sociedade interferir na gestão de um dos mais vitais recursos naturais. (Representante da COSANPA)

Importante para formatação de políticas públicas (Representante da IBRAM)

Quando ocorre a intervenção humana no ambiente, diversos são os impactos. Podem ser sociais, onde interesses são contrariados (meu vizinho barrou o rio e não tenho mais água no meu terreno), ou naturais (alteração da qualidade da água e biota dos rios). Para dirimir tais conflitos, a participação da sociedade civil (de forma organizada) é necessária para entregar diversos pontos de vistas (mesmo que diferentes), objetivando encontrar soluções debatidas e adequadas a todos os usuários. (Representante da ABES)

Construir de forma democrática instrumentos de avaliação dos recursos hídricos, buscando, por meio da educação ambiental, orientar cidadãos e usuários sobre o uso racional dos recursos hídricos e, em último caso, denunciar às autoridades abusos e o mal uso dos recursos naturais que causem prejuízos ou danos à fauna, flora e aos cidadãos em geral. (Representante da GUARCURU)

A importância está ligada a sua capacidade de propor medidas efetivas, eficientes e eficazes para a gestão destes recursos no âmbito do estado do Pará (Representante da APGAM)

Ser o principal mobilizador para o cumprimento das políticas nacional e estadual de recursos hídricos (Representante da CESUPA)

Gestar a política dos recursos hídricos promovendo o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação, planejamento, compatibilização, avaliação e controle dos recursos hídricos do Estado, tendo em vista os requisitos de volume e qualidade necessários aos seus múltiplos usos. (Representante da NOVOS CURUPIRAS)

Porém, ao analisarmos as diversas opiniões acima, depreendemos que apesar da maioria demonstrar credibilidade sobre a importância do Conselho de recursos hídricos para a sociedade, essas opiniões não traduzem uma realidade factível para o conselho estudado a curto prazo, pois como afirma Ferraz (2006),

no período pós- Constituição de 1988, como alguns dos direitos conquistados pelos cidadãos brasileiros, os conselhos foram amparados por um aparato de formalização legislativa, mas precariamente sustentados no âmbito social, como elemento amplamente reconhecido e respeitado da vida política pelo conjunto dos cidadãos e pelas instituições responsáveis por seu funcionamento (2006, p. 62).

Com o objetivo de avaliar a concepção dos conselheiros sobre Gestão Participativa dos Recursos Hídricos e que é um princípio básico tanto da PNRH como da PERH, observou-se que a maioria dos conselheiros buscou apresentar um relativo entendimento da relevância desse tema, a saber:

Trabalhar, propor, deliberar, junto às entidades voltadas à regulação ou manejo de Recursos Hídricos, temas e matérias relevantes ao manejo sustentável em suas respectivas bacias hidrográficas, criando critérios para o bom aproveitamento dos citados recursos. (Representante da SEPAQ)

Concepção de fortalecimento de espaço público e de abertura da gestão pública à participação da sociedade civil e dos cidadãos de uma maneira geral na elaboração de políticas públicas relativas aos recursos hídricos. (Representante da PGE)

A gestão participativa requer mais do que obter diversidade de atores envolvidos na questão. É preciso assegurar maior representatividade e a participação principalmente da sociedade civil organizada, que seja realmente comprometida com os interesses do coletivo e envolvida com as questões do cotidiano comunitário, empoderar e preparar esses grupos para saberem reivindicar e garantir seus direitos quanto ao uso dos recursos. A gestão participativa deve ser constituída por grupos comunitários que façam parte de todos os processos de construção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas e programas voltados ao uso e gestão dos recursos hídricos (Representante da IDESP)

Deve haver organização da sociedade para declarar, definir, cobrar, utilizar e fiscalizar o recurso água e o recurso financeiro destinado as ações de acordo com a norma regulamentadora. (Representante da ELETRONORTE)

Entendo que tem como fim promover o crescimento sustentável e uma sociedade mais equitativa e inclusiva. (Representante da COSANPA)
 Importante para a conservação dos ecossistemas (Representante da IBRAM)

Essencial para a correta gestão de RHi, visando dirimir conflitos nos usos múltiplos. (Representante da ABES)

Uma forma democrática de se discutir sobre uma questão importante e de fundamental importância, pois a água representa vida e, cuidar desse elemento com respeito e responsabilidade é trabalhar para a garantia de que ela não falte para as próximas gerações. (Representante da GUARCURU)

A possibilidade de discutir com a sociedade no âmbito de uma bacia hidrográfica o uso e destinação dos recursos hídricos através da constituição de um comitê que tenha a capacidade de propor e gerenciar normas (Representante da APGAM)

Fundamental e necessária (Representante da NOVOS CURUPIRAS)

Dentre essas respostas, as falas dos representantes da PGE, IDESP e Eletronorte demonstraram uma consciência coletiva ao reconhecer a necessidade de participação na elaboração e fiscalização das políticas relativas aos recursos hídricos, enquanto elementos fundamentais na efetivação da gestão democrática. Rebecca Neaera (2009) enfatiza essa importância ao abordar que Pateman (1970) e Barber (1984) defenderam a criação de arenas participativas, que, mesmo pequenas, serviriam como “escolas de democracia”, onde pessoas se desenvolveriam como cidadãs, adquiririam habilidades políticas, ganhariam confiança e tomariam consciência dos seus próprios interesses. A consciência cívica cresceria através da interação entre pessoas que vivenciam o mesmo processo e, no caso do conselho, esse processo representaria seu amadurecimento político-social.

Dois conselheiros, porém, demonstraram de forma consciente a dificuldade em relação à efetivação dessa concepção de gestão participativa na prática do CERH:

O modelo é ótimo, a prática dos membros é que talvez seja péssima (Representante da CEPAPA)

É muito difícil essa concepção na nossa região porém não considero impossível (Representante da CESUPA)

Essa preocupação dos conselheiros representantes dos setores usuário e sociedade civil (respectivamente) parece demonstrar uma dificuldade que eles mesmos têm em exercer uma participação ativa e real, conforme sinalizada por Bordenave (1994).

As três perguntas seguintes possibilitam respostas subjetivas, nas quais os pesquisados emitem juízo de valor sobre sua própria percepção e avaliação de sua postura no conselho e sobre a avaliação que se tem de outros conselheiros. Essa condição não necessariamente pode forjar respostas deturpadas, em benefício próprio ou de seus colegas do CERH, mas pode suscitar respostas inseridas de um reconhecimento ou sinceridade de sua

real postura. Na tentativa de se fazer uma análise da participação dos conselheiros, adotou-se, portanto, como indicadores (ou como parâmetros) para essa avaliação os seguintes requisitos: de cunho pessoal, sua própria percepção contida nos questionários e de cunho coletivo, os resultados das reuniões do CERH apresentados posteriormente no quadro nº 04.

Dessa forma, os conselheiros quando indagados sobre o grau de conhecimento que eles possuem sobre o Regimento Interno do conselho, as respostas foram as seguintes:

Quadro 9 - Avaliação sobre grau de conhecimento sobre Regimento Interno do CERH

CONCEITO ATRIBUÍDO	Nº DE RESPOSTAS
Ótima	01
Boa	07
Regular	01
Ruim	03
Não tenho como avaliar	01

Fonte: Pesquisa de Campo

Como se pôde observar, a maioria dos conselheiros afirmou conhecer o regimento interno do conselho e esse dado é esperado e é importante para uma efetiva atuação desses conselheiros no que tange às suas competências, o que deve ser confirmado ou refutado com o decorrer da avaliação da pesquisa.

Os conselheiros ao serem indagados sobre como avaliam a participação dos outros conselheiros, suas respostas e respectivas justificativas foram as seguintes no quadro abaixo:

Quadro 10 - Avaliação sobre a Participação dos Conselheiros

AVALIAÇÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS	
CONCEITO ATRIBUÍDO	Nº DE RESPOSTAS
Ótima	02
Boa	04
Regular	02
Ruim	04
Não tenho como avaliar	01

Fonte: Pesquisa de Campo

Dos dois conselheiros que fizeram uma avaliação *ótima* da participação dos conselheiros, o representante do IBRAM não justificou o conceito dado, o que pode expressar falta de conhecimento de causa ou desatenção em relação à pesquisa, enquanto que a explicação do representante do Guarcuru pareceu referir-se a sua própria avaliação,

enquanto cidadão que representa a sociedade civil, não atentando, portanto, para a questão formulada:

Nos critérios embasados no princípio de ética, cidadania e responsabilidade social, pois, embora conselheiro, sou cidadão e represento um segmento importante da sociedade que quer mudanças e almeja o melhor para todos, com respeito ao meio ambiente. (Representante da GUARCURU).

Dos quatro conselheiros que consideraram uma participação *boa*, duas justificativas foram respaldadas no interesse e dedicação em participar por parte dos conselheiros:

Diversos órgãos governamentais entendem o conselho como uma obrigação, não observando a importância da participação tripartite. Enquanto nos conselheiros de movimentos sociais, a falta de conhecimento teórico é complementada pelo interesse em participar e manter o seu ambiente saudável, sendo esses bem atuantes. (Representante da ABES)

A frequência e dedicação nas discussões de temas voltados à gestão de Recursos Hídricos. Apesar de ainda não existir uma pauta planejada para o calendário do CERH, os conselheiros sempre participam de maneira regular dos eventos relacionados à gestão de Recursos Hídricos. (Representante da SEPAQ)

As outras duas justificativas dos conselheiros foram embasadas em elementos mais propositivos e práticos relacionados à temática de recursos hídricos:

Participação, atuação e conhecimento técnico e político do tema (Representante do IDESP).

Esforços na elaboração da Política Estadual de Recursos Hídricos e na implantação e regulamentação da outorga (Representante da FIEPA)

Das duas respostas que consideraram a participação dos conselheiros *regular*, a justificativa da representante do CESUPA se embasou na perspectiva de um funcionamento regular, “normal” que o conselho desenvolve. Enquanto o representante da ONG Novos Curupiras, justificou seu conceito, a partir de critérios que ele acredita se concretizar no conselho:

Nas participações e discussões nas câmaras e no conselho (Representante do CESUPA)

Participação, proposição e efetivação do controle social das políticas públicas (Representante da Novos Curupiras)

As respostas dos 04 conselheiros que avaliaram a participação dos demais conselheiros *ruim* justificaram num teor de indignação e certo descrédito dessa participação no conselho:

As reuniões que participei, me apresentou um cenário de pessoas já atuantes e novos membros onde não foi apresentada com clareza a dinâmica de participação e de organização dos participantes, há muita discussão e pouca atitude (Representante da Eletronorte).

Porque mesmo na democracia plena, qualquer conselho deve primar pelo conhecimento e por autonomia deliberativa, sinceramente não acredito em conselho que o gerente/coordenador é o que faz tudo, elabora o que lhe interessa, apresenta e aprova antecipadamente. (Representante da CEPAPA)

Baseio-me no fato de que, em mais de um ano, nenhuma decisão relevante para a sociedade foi tomada, limitando-se o Conselho a discutir questões internas e empregando muito tempo em discussões políticas entre pequenos grupos de interesses, desviando completamente o foco dos assuntos pragmáticos. Em minha opinião, falta objetividade. (Representante da COSANPA)

Até o momento muitas reuniões tem sido canceladas e nas que tive oportunidade de participar o Presidente do Conselho não pode estar presente, além disso não houve competência para propor um Plano Estadual de Recursos hídricos que possa balizar a atuação tanto do conselho quanto da secretaria no sentido de promover a gestão participativa dos recursos hídricos (Representante da APGAM).

E, finalmente, para o conselheiro que entendeu que *não tinha como avaliar* a participação dos conselheiros, não justificou sua resposta.

Já quando a questão referiu-se à avaliação da sua participação (auto-avaliação) no conselho para a busca da efetivação do controle social, as respostas foram as seguintes:

A pesquisa demonstrou as seguintes justificativas: O conselheiro que considerou sua participação *ótima* foi o mesmo que declarou ser ótima a participação dos conselheiros, justificando com a seguinte resposta:

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, tenho obrigações de participar efetivamente nas discussões sobre os recursos hídricos e buscar, junto com os demais representantes e o poder público melhorias para o melhor uso desses recursos para o bem estar de todos. (Representante da Guarcuru).

As respostas dos cinco conselheiros que avaliaram sua participação *boa* foram respaldadas pela participação nas reuniões do conselho:

Na frequência e dedicação as discussões de temas voltados à Gestão de Recursos Hídricos (Representante da SEPAQ)

Pela participação do órgão (Representante do IBRAM)

A FIEPA preside o GT de Assuntos Institucionais e Legislativos, além de ser membro do GT de Educação Ambiental. (Representante da FIEPA)

Minha participação poderia ser mais efetiva. (Representante da ABES).
 Nas participações e discussões nas câmaras técnicas e no conselho, pois procuro sempre estar presente (Representante do CESUPA)

Os quatro conselheiros que fizeram uma apreciação *regular* de sua participação, se embasaram na pouca participação que dedicaram ao conselho, principalmente pelo último comentário expresso:

Nas condições em que participei do conselho fui pouco atuante, pois estava envolvida em várias frentes de trabalho e por isso não tive tempo de me dedicar ao tema, que tanto me interessa. (Representante do IDESP)

É desmotivador participar de um conselho onde os atos são fragmentados e sem definição efetiva das ações, atores e responsáveis delimitando as responsabilidades e atitudes de cada um dos participantes (Representante da Eletronorte)

Participação, intervenção e pouco acúmulo dos representantes das Entidades (Representante da Novos Curupiras).

Até o momento muitas reuniões tem sido canceladas e nas que tive oportunidade de participar o Presidente do Conselho não pode estar presente, além disso não houve competência para propor um Plano Estadual de Recursos hídricos que possa balizar a atuação tanto do conselho quanto da secretaria no sentido de promover a gestão participativa dos recursos hídricos. Por isso, não tenho tido a oportunidade de contribuir (Representante da APGAM)¹⁰ (Essa resposta foi quase idêntica à resposta dada à avaliação que ele fez da participação do CERH. Porém, nessa que avaliou sua participação ele complementou com a seguinte justificativa: “Por isso, não tenho tido a oportunidade de contribuir”).

Para o conselheiro que justificou sua participação ruim, a explicação acaba por revelar uma insatisfação em se desenvolver um trabalho voluntário como conselheiro:

Falta de participação coletiva, talvez ninguém tenha interesse, nem eu, as pessoas parecem que só tem interesse quando são altamente remuneradas (Representante do CEPAPA)

E, finalmente, os dois conselheiros que consideraram *não ter como avaliar* sua participação, o primeiro não explicou o motivo, enquanto o outro representante justificou a partir de uma crítica ao conselho, no que tange às suas discussões e decisões:

Não tenho como avaliar, pois baseio-me no fato de que, em mais de um ano, nenhuma decisão relevante para a sociedade foi tomada, limitando-se o Conselho a discutir questões internas e empregando muito tempo em discussões políticas entre pequenos grupos de interesses, desviando completamente o foco dos assuntos pragmáticos. Em minha opinião, falta objetividade (Representante da COSANPA)

Os resultados da pesquisa demonstraram que na auto-avaliação, o quadro das respostas foi menos crítico, pois houve substituição de um conceito regular por um conceito *bom* e a substituição de 01 conceito *ruim* pelo *não tenho como avaliar*, havendo, portanto, uma melhor avaliação individual em comparação com a avaliação do conselho como um todo. Apesar disso, observou-se que a maioria das respostas (07 das 13) atingiram o nível *não tenho como avaliar* à *regular*, evidenciando a concepção de uma participação fragilizada e, portanto, não recomendável ainda para o exercício do controle social.

Ressalta-se ainda, a partir dessa avaliação da participação dos conselheiros e da auto-avaliação de sua participação, que os conselheiros demonstraram um entendimento similar que convergiu para uma avaliação pouco satisfatória, por apresentar um número reduzido de conceitos “bom” e “ótimo”. Esse resultado até certo ponto revela sinceridade e reconhecimento da falta de efetividade da gestão participativa do conselho.

Quadro 11 – Cronograma de publicação e atos do CERH

CRONOGRAMA HISTÓRICO SOBRE O CERH POR GESTÃO GOVERNAMENTAL		
PUBLICAÇÃO/ATOS	GESTÃO POR GOVERNO	PRINCIPAIS DISCUSSÕES E/OU PRODUTOS
Dec. 6.381/2001	PSDB	Aprovação da PERH e do CERH
Dec. 2.070/2006	PSDB	Regulamentação do CERH
Termo de Posse em 21/03/2007	PT	Posse dos membros do CERH
1ª Reunião Ordinária -26/03/2007	PT	Aprovação da Resolução nº 01 e expansão da representação da sociedade civil
2ª Reunião Ordinária - 07/11/2007	PT	Apresentação do Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica dos Rios Tocantins e Araguaia
1ª Reunião Extraordinária - 13/12/2007	PT	Ata não disponível
2ª Reunião Extraordinária- 13/01/2008	PT	Ata não disponível
3ª Reunião Extraordinária - 24/01/2008	PT	Ata não disponível
3ª Reunião Ordinária - 14/02/2008	PT	Aprovação do Regimento Interno
DOE 31.110/2008	PT	Publicação do Regimento Interno
4ª Reunião Ordinária - 21/05/2008	PT	Discussão sobre as resoluções a serem aprovadas e a participação nas instâncias nacionais de recursos hídricos que são o CNRH e o FNOGA
5ª Reunião Ordinária - 14/08/2008	PT	Aprovação das Resoluções de

		nºs 3 a 7
6ª Reunião Ordinária - 17/11/2008	PT	Aprovação da Resolução Nº 08
7ª Reunião Ordinária - 12/02/2009	PT	Aprovação da Resolução Nº 09
8ª Reunião Ordinária - 11/05/2009	PT	Aprovação da Moção Nº 01 e aprovação da nova composição do CERH, com 10 membros para cada categoria ¹⁵ .
9ª Reunião Ordinária - 08/09/2009	PT	Mobilização envolvendo movimentos sociais e aprovação da Moção Nº 02 que se posiciona contra a privatização da SAAEB
10ª Reunião Ordinária - 22/04/2010	PT	Avaliação das ações do CERH do ano 2009
11ª Reunião Ordinária - 06/07/2010	PT	Apresentação da revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos e chamada à reformulação do CERH
12ª Reunião Ordinária - 27/08/2010	PT	Alteração da Resolução Nºs 09 e aprovação das Resoluções Nºs 10 e 11
4ª Reunião Extraordinária - 04/11/2010	PT	Ata não disponível
13ª Reunião Ordinária - 14/12/2010	PT	Aprovação das Moções Nºs 4 e 5 e da Resolução Nº 13
14ª Reunião Ordinária - 02/06/2011	PSDB	A necessidade de aguardar a reestruturação do governo para renovação do CERH e a necessidade de uma pauta conjunta com o COEMA
15ª Reunião Ordinária - 24/08/2011	PSDB	A importância da criação do Instituto de Água e Clima do Pará - IACP
16ª Reunião Ordinária - 19/04/2012	PSDB	Nomeação dos conselheiros para o novo mandato e a abordagem sobre a importância da criação do IACP
17ª Reunião Ordinária - 29/06/2012	PSDB	Discussão sobre a composição das Câmaras Técnicas e continuidade dos grupos de trabalho do CERH e discussão sobre a criação do IACP
18ª Reunião Ordinária - 23/08/2012	PSDB	Nomeação das Câmaras Técnicas e do Grupo de Vazões e discussão sobre o decreto de regulamentação do CERH
19ª Reunião Ordinária - 14/12/2012	PSDB	Importância da criação do IACP e a responsabilidade pela SEMA da elaboração do Plano

¹⁵ Essa proposta não foi posta em prática, havendo a prevalência de representantes do poder público estadual.

		Estadual de Resíduos Sólidos
20ª Reunião Ordinária - 26/09/2013	PSDB	Parceria entre o MMA e SEMAS para a criação dos instrumentos PERH e Sistema de gerenciamento de outorga.
21ª Reunião Ordinária - 13/12/2013	PSDB	Anúncio da adesão do Pará ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas - PROGESTÃO

Fonte: Pesquisa documental em atas do CERH

Após se perceber uma fragilidade na participação dos conselheiros fez-se necessário também avaliar a participação do presidente do conselho que apresentou como dado surpreendente sua reduzida presença no conselho (que é o Secretário de Meio Ambiente do Estado), nas reuniões do mesmo, que das dezenove reuniões do conselho, participou apenas em quatro reuniões, o que pode expressar para a imagem do conselho, uma “perda de liderança, importância e compromisso”, visto que o presidente/líder, que deve ter o papel administrativo e motivacional, não se fez presente na maioria das reuniões.

Nesse sentido, ao se avaliar o atual presidente do CERH que ingressou no início de 2012, observou-se que ele acabou por repetir a mesma postura de seus antecessores, pois das seis reuniões realizadas participou apenas de duas, das quais uma foi a posse dos conselheiros em abril de 2012. Concernente à participação do presidente, a maioria dos conselheiros a considerou pouco efetiva ou atuante, sendo que dos onze conselheiros que responderam a essa questão apenas dois aprovaram a participação realizada pelo atual presidente, conforme as respostas a seguir:

Participação muito superficial, pois deixava a frente de todas as discussões os diretores de recursos hídricos que representam a secretaria executiva (representante titular pela FAMEP);

Neutra, porque ele pouco participa (representante suplente pela SEPAQ);

Acho que tem sido positiva por ele dar respaldo para que seu suplente possa conduzir as atividades (representante titular pelo IDESP);

Não tenho dados para responder, já que nunca vi o Presidente atuar numa reunião. (Representante da COSANPA)

O presidente é bem participante e com a criação do Instituto de Águas talvez comece a funcionar melhor a participação de todos (representante titular pela FIEPA)

Importante/porém pouco conhecido da sociedade (Representante suplente do IBRAM);

Não tenho como avaliar (Representante titular da ELETRONORTE);

Uma participação regular, pois o mesmo não participa de todas as reuniões (representante titular pela ONG Novos Curupiras);

A presidência tem uma atitude mais de secretário de meio ambiente do que propriamente de presidente do conselho, porque a sua participação mais marcante foi para tratar da reestruturação da SEMA (representante titular pelo IFPA);

Inconstante e Imprecisa (Representante suplente da ONG Novos Curupiras);
Na realidade a presidência de fato e de direito muito pouco participa do conselho.
Quem participa de fato é a direção de recursos hídricos (Representante suplente pelo CESUPA);

Ainda sobre essa questão, ao fazer-se um comparativo entre as respostas da secretaria executiva atual do conselho, representada pela titular da diretoria de recursos hídricos da SEMA que está há 2 anos e meio (gestão 2011 a 2013), as respostas do secretário executivo anterior (gestão 2010/2011) que contribuiu para a reestruturação do conselho e seu antecessor (gestão 2008/2009) que participou, praticamente, desde que iniciou as reuniões do conselho, todos reafirmaram a fraca participação ou a participação pouco efetiva dos presidentes ao longo dos seis anos de existência do conselho.

No período em que estou na Secretaria Executiva houve dois presidentes e a participação destes foi pequena. No entanto, a ausência foi justificada em função de outros compromissos (Secretaria Executiva atual – a partir de meados de 2011 – DIREH/SEMA).

Eu acho fraca no período em que estive pelo presidente não participar/presidir efetivamente, demonstrando uma clara falta de prioridade para as questões hídricas no estado do Pará (Secretário Executivo 2010/2011 – DIREH/SEMA).

O secretário participou apenas da reunião de instalação do CERH. As demais reuniões foram todas dirigidas pela Secretaria Executiva (Diretoria de Recursos Hídricos). Ele tinha conhecimento de todas discussões pautadas no Conselho, mas não priorizava a sua participação (Secretaria Executiva 2008/2009).

Ao observarmos as respostas dos secretários executivos do CERH que foram os que de fato assumiram a presidência ao presidirem a grande maioria das reuniões do mesmo, observou-se uma clara falta de prioridade por parte dos presidentes e em relação a essa questão o próprio presidente atual (o Secretário de Meio Ambiente) que participa também do CONAMA, COEMA E ABEMA, reconheceu que não conseguiu se dedicar muito, pois assim afirmou sobre sua participação:

É regular ou boa na medida da estrutura que acontecerá com a criação do Instituto das Águas. Eu tenho participado muito mais no COEMA porque tem muitos problemas, porque envolve grandes projetos. A SEMA precisa de instrumentos de gestão e planejamento. Não adianta ter um conselho deliberativo sem essa estrutura.

Observa-se pela fala do presidente que a justificativa para sua reduzida participação no CERH reside na pouca estrutura que o mesmo possui. Porém, essa postura implica constatar que quanto menor for sua participação, menor também será seu esforço para resolver esse problema estrutural do conselho.

Ainda nessa perspectiva sobre participação, o presidente se posicionou de forma favorável à participação dos conselheiros, apontando como entrave ao melhor desempenho do conselho a falta de estrutura:

Não tenho nenhuma objeção, reparo da participação, pois nas condições que a gente tem, vejo uma participação muito boa, muito ativa. O problema é de instrumentalização de diagnósticos e de resultados que repercutirão no melhor desempenho do conselho.

Essa resposta do secretário favorável à forma de participação exercida pelos conselheiros revela um conformismo diante das condições em que funciona o conselho, do qual ele é presidente, como também é o titular da SEMA, órgão gestor da política hídrica.

O presidente ao apontar medidas para o fortalecimento da participação dos conselheiros e consequente efetivação dos objetivos da Lei 6.341/2001 reitera o aspecto estrutural e técnico do conselho, pois assim afirma:

É a instrumentalização da política pública com relação aos recursos hídricos, como o sistema de gestão, de informação, preparação da estrutura de outorga (...)

De fato, a falta de estrutura física, técnica e de aquisição de recursos humanos e equipamentos dificulta o melhor desenvolvimento das ações do CERH. Mas, para que esses elementos sejam alcançados requer apoio governamental, via recurso financeiro e humano, o que se torna difícil, pois não há previsão de realização de concurso para a SEMA e na área de meio ambiente e recursos hídricos, os recursos financeiros normalmente são parcos e de difícil utilização pela muita burocracia e reduzida equipe técnica, esta constituída atualmente na SEMA em sua maioria de contratados. A questão orçamentária é um elemento que compete ao governo e aos deputados definirem que setores do estado (como o meio ambiente e os recursos hídricos) são prioridade para receberem maiores investimentos. E, portanto, compete ao secretário da SEMA e presidente do CERH demonstrar aos primeiros a relevância dessa temática para o estado.

A respeito dessas fragilidades concordamos com Ferraz (2006), ao afirmar que “os conselhos parecem ser, simultaneamente, privados de sua capacidade de decisão e de interferência na produção de políticas” (2006, p. 63). E a autora ao discorrer sobre esta privação, afirma que ela tem se manifestado,

por meio da inexistência de recursos necessários ao seu funcionamento (espaço físico, equipamentos, recursos financeiros etc.), pela definição autoritária da agenda

de discussões (em geral nas mãos dos presidentes, do secretário ou do ministro do setor), pela pouca representatividade e capacidade decisória dos representantes governamentais, pela tecnoburocratização dos temas (com a consequente supervalorização do conhecimento tecnocientífico).

Um dos aspectos importantes para se avaliar sobre o CERH é a existência ou não de reconhecimento do mesmo pela sociedade paraense e para isso os conselheiros foram indagados sobre que contribuição o CERH tem proporcionado à sociedade, sendo as respostas as seguintes: o representante da APGAM reconheceu não ter parâmetros para avaliar, enquanto que dois conselheiros afirmaram, de forma injustificada, não ter o conselho promovido alguma contribuição social:

Do ponto de vista de debate democrático nenhum (Representante da CEPAPA)
No período em que estou no Conselho, nenhuma (Representante da COSANPA)

Houve um grupo de quatro conselheiros que entenderam ter o conselho contribuído, mesmo que de forma incipiente, lenta e limitada:

Ainda está muito embrionário...de difícil visualização os benefícios diretos à sociedade, até o presente momento (Representante da PGE)
Muito pouca contribuição. A ausência de cronograma de atividades relacionadas ao tema torna difícil a avaliação do rendimento do Conselho junto à sociedade (Representante da SEPAQ)

Pouca, pois as características das bacias, predominantemente de domínio federal são obstáculos para a gestão socializada das bacias paraenses (Representante da FIEPA)
Concepção de políticas, mas com pouca democratização dos atos (Representante do IBRAM)

Outro grupo de conselheiros considerou que o conselho tem proporcionado alguma contribuição à sociedade, sendo que o representante do Guarcuru deu ênfase a essa contribuição do conselho.

O uso mais democrático dos recursos e a busca pelo uso sustentável (Representante do IDESP)

Uma vez que estamos nos reunindo em caráter ordinário e discutindo sobre o uso dos recursos hídricos, contribuimos fortemente para que não haja distorções, nem excessos (Representante do Guarcuru)
Tentar mostrar a devida importância de um bem extremamente valioso (Representante do CESUPA)
Garantias dos usos múltiplos (Representante da ONG Novos Curupiras)
O controle social na gestão dos recursos hídricos. (Representante da ABES)

Enquanto apenas um conselheiro que além de considerar que o conselho tem contribuído com a sociedade, ponderou com criticidade a necessidade do conselho de cobrar as autoridades políticas uma atuação mais efetiva:

Ele pode ser mais eficaz e sair do discurso e cobrar mais efetividade e estrutura do estado para a fiscalização e atuação das empresas, cidadãos em ações de uso consciente e preservação (Representante da Eletronorte)

Outra questão importante elaborada aos conselheiros consistiu em saber como os conselheiros avaliam as discussões e resoluções do CERH ao longo de sua existência, obtendo as respostas abaixo:

Ainda são pouco suficientes, existem áreas para serem discutidas ou aperfeiçoadas para a melhor gestão (SEPAQ)

Positivo. O processo ocorre dentro de uma lisura e comprometimento das partes. Mas penso que os representantes do poder público estadual e federal devem ser mais atuantes, pois sei que alguns podem dar contribuições importantíssimas para gestão do RH.(IDESP

Que foram poucas, porém tem se caminhado para a melhoria da gestão dos recursos hídricos no Estado. (CODESEI

Regular (SEIDURB)

Algumas discussões são válidas. Porém, outras acabam sendo esvaziadas pela ausência de um efetivo plano de gestão de recursos hídricos, de comitê de bacias e etc, onde haja destinação e captação específicas de recursos.(PGE)

Não tenho como avaliar (ELETRONORTE)

como tantos, o produto final já vem pronto, decisão governamental (CEPAPA)

Não tenho dados para responder. (COSANPA)

Importante para formação de políticas públicas (IBRAM)

Ainda muito burocráticas, com pouca atuação prática.(ABES)

boas (guaracuru)

Não houve discussões significativas no sentido de se construir um arcabouço de gestão nas reuniões que participei (APGAM)

bastante pertinentes e oportunas (CESUPA)

Cumprindo pauta e fazendo deliberações antecipadas ao Plano Estadual de Recursos Hídricos.(NOVOS CURUPIRAS)

A partir das respostas dos conselheiros é possível perceber uma forma de gestão que ainda não prioriza a divulgação da informação e das ações do conselho junto à sociedade, apesar da Lei 5877/1994 garantir em seu Art. 1º garantir a participação popular em todas as decisões relacionadas ao meio ambiente e o direito à informação sobre esta matéria, conforme o Art. 253 da Constituição Estadual. Nesse sentido, torna-se difícil o (re) conhecimento sobre o conselho, apesar dos 06 anos de existência do mesmo e da existência do site da SEMA

como forma de divulgação de suas ações e que não está sendo bem utilizado, conforme depoimento dos próprios conselheiros.

Quando perguntados se eles consideram que o conselho consegue socializar suas discussões e decisões junto à sociedade, os conselheiros deram as seguintes respostas:

Pouco. Vejo ser fundamental abrir canais de diálogo com a sociedade (IDESP).
Ainda não. Acho que devido as ações estarem ainda muito concentradas na capital, por não haver um calendário de atividades, por faltar um mecanismo de disseminação de informações nas redes sociais ou em meio virtual. (SEPAQ)
Acho que não, poucas ações são realizadas para a sociedade. Mas creio que estas ações de sensibilização devem estar em um programa para ser realizado pelas unidades de governo com apoio do governo para a sociedade. (CODESEI)

Ainda não. Acredito que há uma grande dificuldade de divulgação e difusão da informação à comunidade usuária que acaba por não ter efetiva participação nas reuniões do conselho. (PGE)

Não. Há maior necessidade de divulgação da legislação existente e das ações do estado referentes ao assunto (SEIDURB)

Não, há pouca ou quando há a divulgação das reuniões o prazo de divulgação é muito diminuto, não há como participação mais efetiva sem um calendário amplo e com divulgação antecipada. (Eletronorte)

não, porque são irrelevantes (cepapa)

Não. Desconheço qualquer divulgação eficaz do CERH junto à sociedade. (COSANPA)

Não/pouca interação com as comunidades (IBRAM)

acredito que sim, no entanto, pela dimensão do estado e a falta de veículos apropriados (revistas, sites, ...) ainda deixamos a desejar. (guarcuru)

Não, faltam ações que contribuam com a sociedade de modo a garantir o cumprimento de seus objetivos. (APGAM)

penso que necessite maior visibilidade da atuação do mesmo (CESUPA)

Não, pois define-se e delibera-se e somente publicita em diário oficial e site da SEMA. Poderia ser mais abrangente criando seu próprio site e colocando a disposição para contribuições. Colocar as pautas para conhecimento público em reuniões estabelecidas pelo CERH. (NOVOS CURUPIRAS)

Não. A divulgação das decisões e atividades do CERH ficam muito limitadas ao ambiente do Conselho, da SEMA e, no máximo, ao site da secretaria (...) (ABES)

Esse cenário denunciativo do CERH de pouca publicidade na divulgação de suas discussões e decisões é desconsiderado quando os conselheiros são indagados se eles conseguem socializar com suas entidades as discussões e decisões do conselho, tendendo as respostas da maioria a autodefesa:

Sim, para que a instituição tenha conhecimento do que está sendo deliberado a respeito dessa questão e visualize qual seu papel e como pode subsidiar o conselho na efetivação das suas decisões (IDESP).

Não satisfatoriamente. Falta de informação e desinteresse (SEIDURB)
 Ainda não consigo socializar as informações devido à minha carência de pessoal e infraestrutura para apoio à disseminação de informações (SEPAQ).
 Sim. A PGE é órgão técnico. Há grupos de estudos, de discussão... e antes da emissão de qualquer decisão há um trâmite interno, onde as decisões são devidamente fundamentadas e de origem técnica, e que são submetidas ao coordenador que também se manifesta, para após decisão final do Exmo PGE. Assim, a discussão é socializada em todo órgão procuratório, obedecendo-se inclusive a hierarquia prevista em Regimento Interno (PGE).

Não, pois atuo na área técnica e não tenho abrangência as ações gerenciais (ELETRONORTE)

não, porque são irrelevantes (CEPAPA)

Sim. Por que há interesse da Presidência da Companhia, que sempre indaga sobre o andamento dos trabalhos (COSANPA).

Sim/interagindo com outros agentes (IBRAM).

Sim (FIEPA).

Sim, porque sempre há uma minuta elaborada neste sentido que é socializada na entidade (GUARCURU)

Sim, em reuniões de diretoria e assembleia geral (APGAM)

Sim... realizei algumas ações para socialização através de reunião para a divulgação do Manual de outorga. para esta ação que tive o apoio do coordenador na época era Paulo Altieri (CODESEI)

parcialmente (CESUPA)

Sempre que possível. Dificuldade de reuniões frequentes (Novos Curupiras)

Eu procuro tratar com alguns pares que tratam sobre recursos hídricos, pois esta representação no conselho ainda não tem um reconhecimento pela instituição (IFPA).

Sim. As decisões são pessoais e individuais do conselheiro, mas da entidade. Quando se compartilha as informações e decisões tomadas, é possível receber propostas de discussão dos integrantes da associação, permitindo ter uma opinião compartilhada para ser levada ao plenário do conselho (ABES).

Dessas respostas, a fala do representante do IFPA chamou a atenção para uma questão que pode ser a realidade de muitas instituições/entidades que é a falta de reconhecimento do conselho, apesar de sua própria representação no mesmo. Essa postura vai de encontro aos princípios democráticos. E toda essa dificuldade e falta de socialização das ações do CERH vai de encontro à competência do mesmo, prevista na Lei 6.381, art. 44, inciso X que é aprovar os relatórios bienais sobre a situação dos recursos hídricos no Estado do Pará, a ser divulgado à sociedade; se ocorre essa avaliação bienal, isso não foi identificado nas atas das reuniões e nem no *site* da SEMA que apresenta apenas as atas, resoluções e moções aprovadas pelo conselho.

Para ilustrar esse relativo desinteresse/dificuldade em socializar as discussões e ações do conselho, observou-se pelo senhor Manoel Imbiriba, então secretário executivo do conselho, a seguinte proposição

(...) que ao final das próximas reuniões, sejam apresentadas por duas das instituições componentes do Conselho, suas Políticas Setoriais, com o intuito de que sejam coletivizadas e democratizadas as suas ações e atividades, sendo essa apresentação

realizada por um técnico ou pelo conselheiro ou pelo próprio dirigente máximo da Instituição e com duração aproximada de 15 minutos (Ata da 7ª reunião do conselho do dia 12 de fevereiro de 2009).

Apesar de a proposição ter sido aceita por todos e definidas para a reunião seguinte as instituições SEPAQ e FIEPA, na ata da reunião seguinte não foi observada nenhuma apresentação pelas instituições e nem realizada nenhuma justificativa sobre o assunto.

Vale ressaltar ainda outro aspecto que implica na falta de divulgação/socialização das ações do conselho que é o fato de a Política de Recursos Hídricos não prever a realização de conferências, em virtude da dominialidade dos recursos hídricos ficar restrita ao poder público federal e estadual e, portanto, não existe no município a figura do conselho municipal de recursos hídricos, não existindo também conferência municipal, nem estadual e nacional de recursos hídricos. Nesse sentido, observa-se uma perda da evidência também dos conselhos estaduais e nacional, a partir do momento em que não há publicidade de incentivo à participação como ocorre com diversas políticas quando se aproxima o período das conferências nacionais, estaduais e municipais, por isso a temática de recursos hídricos fica em desvantagem em relação a outras pastas governamentais, quando deveria ser discussão base do governo.

Quando avaliamos a participação na perspectiva cidadã, que não se limita apenas à presença no conselho por representantes do poder público, usuários e sociedade civil, a situação se agrava mais, porque as respostas dos conselheiros em sua maioria confirmam que o CERH ainda não é conhecido pela sociedade, porque os próprios conselheiros, e isso eles também afirmam, têm dificuldade de socializar as informações e decisões tomadas pelo CERH. Assim, a gestão participativa do CERH parece se apresentar mais como uma mera gestão institucional/formal, pois ocorre mais no âmbito da representação institucional e não da sociedade, a partir de instituições que em geral retêm as informações, não socializando com a sociedade. Essa assertiva permite justificar a falta de efetividade do conselho em uma série de suas competências, sobretudo, na implementação dos instrumentos da política estadual de recursos hídricos.

Outra fragilidade identificada no conselho se refere a falta de valorização pelo conselheiro e entidade representada por ele de seu papel/função de cidadão/sujeito em favor do social e coletivo. Isso se evidencia ao se fazer referência à percepção sobre as competências do CERH, as quais, segundo o art. da Lei 6.381, são as seguintes:

Art. 44. Compete ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos:
I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os

planejamentos nacional, estaduais, municipais e de setores usuários;

II - deliberar sobre projetos de aproveitamento dos recursos hídricos cujas repercussões extrapolem a área de atuação de um Comitê de Bacia Hidrográfica;

III - deliberar sobre questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Comitês de Bacias Hidrográficas;

IV - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

V - exercer funções normativas e deliberativas relativas à Política Estadual de Recursos Hídricos;

VI - aprovar e acompanhar a execução do Plano Estadual de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

VII - aprovar os critérios e normas relativos à cobrança pela utilização dos recursos hídricos;

VIII - aprovar os critérios e normas relativos à outorga de direito de uso dos recursos hídricos;

IX - aprovar os critérios e normas relativos ao rateio, entre os beneficiados, dos custos das obras e serviços de usos múltiplos dos recursos hídricos, de interesse comum ou coletivo;

X - aprovar os relatórios bienais sobre a situação dos recursos hídricos no Estado do Pará, a ser divulgado à sociedade;

XI - estabelecer os critérios e normas relativos à criação dos Comitês de Bacia Hidrográfica;

XII - aprovar as propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos internos;

XIII - encaminhar ao Governador do Estado as propostas de criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas;

XIV - decidir, em última instância administrativa, os conflitos sobre os usos das águas de domínio do Estado;

XV - aprovar os programas estaduais de capacitação, desenvolvimento tecnológico e educação ambiental focada em gestão dos recursos hídricos.

Deve-se considerar como parâmetros para essa avaliação dos conselheiros a análise das legislações aprovadas (resoluções, decretos e instruções normativas), além de algumas ações/parcerias da SEMA com a ANA, ao longo da trajetória do CERH, pois elas vão apontar que competências estão sendo parcial ou totalmente cumpridas.

Nesse contexto, os conselheiros foram indagados sobre qual seja sua percepção a respeito dos objetivos e competências do conselho, sendo suas respostas as seguintes:

O conselheiro representante da SEPAQ não respondeu, o que pode representar um desconhecimento e outro conselheiro reconheceu não conhecer as competências do conselho:

Preciso me inteirar disso (Representante do IDESP)

Outros conselheiros também demonstraram não conhecer as competências e/ou responderam de forma vaga e/ou superficial, não demonstrando domínio dessas competências:

Formador de opinião (Representante da IBRAM)

No papel é extraordinária, na prática é preciso muito treino (Representante da CEPAPA)

Compatível com a atribuição. (Representante da NOVOS CURUPIRAS)

Os objetivos e competências estão definidos em sua normativa de criação e seu regimento, são claros quanto aos conceitos porém a infraestrutura para seu funcionamento está deficiente (Representante da APGAM)

Outros conselheiros responderam, preocupando-se em demonstrar um conhecimento básico ou uma noção geral das competências do conselho:

Gestão e coordenação de recursos hídricos; Controle do uso das águas; preservação e recuperação de recursos hídricos; promoção de cobrança pelo uso de recursos hídricos e planejamento, regulação e controle do uso de recursos hídricos. (Representante da PGE)

O conselho tem papel técnico-político de sugerir, definir, orientar planos de utilização, gestão e cobrança do uso do recurso água com definição dos comitês de bacias e suas ações integradas (Representante da ELETRONORTE)

Percebo que sem a ampla divulgação e discussão dos problemas sociais, principalmente sobre a água e o acesso de todos a ela não seria possível estar conselheiro. por isso, a visão macro sobre o problema requer, entre outras, encontrar a viabilidade de uso desse recurso sem danos ao meio ambiente (Representante da GUARCURU)

Outros conselheiros, ao tentarem abordar a realidade do conselho, avançaram na discussão e denunciaram a falta e/ou limitação/morosidade na execução das competências pelo conselho:

Baseado no fato de que em mais de um ano, nenhuma decisão relevante para a sociedade foi tomada, limitando-se o Conselho a discutir questões internas e empregando muito tempo em discussões políticas entre pequenos grupos de interesses, desviando completamente o foco dos assuntos pragmáticos, minha percepção é de que os objetivos não estão sendo atingidos e as competências não estão sendo exercidas. (Representante da COSANPA)

Com uma atuação ampla e essencial para o desenvolvimento regional, o Conselho tem uma atuação hoje muito limitada pela ausência de rubrica orçamentária. Também é necessário a participação do Conselho na discussão dos grandes projetos hídricos regionais (UHE Belo Monte e Hidrovia Araguaia-Tocantis, por exemplo). (Representante da ABES)

Os objetivos vem sendo cumpridos um tanto lentamente (Representante da CESUPA)

A avaliação das competências do conselho se baseará na efetividade dos instrumentos da Política de Recursos Hídricos e do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado que como já foram estudados anteriormente ainda não estão consolidados e ainda atuam de forma fragilizada, conforme explicitação nos quadros abaixo:

Quadro 12 – Instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos

Instrumentos	Regulamentado	Em execução	
		Plano/Projeto em execução	Plano/projeto elaborado/em elaboração
Outorga	Resolução nº 03	Sim, através das análises dos processos dos empreendimentos (ver ata)	Sim, através de parceria com a ANA (Ver ata)
Plano	Resolução nº 05	Não	Sim, em parceria com o MMA (Ata do dia xxx)
Educação Ambiental	Resolução nº 07	Sim, através das capacitações realizadas (PARÁ, 2012)	Os projetos existentes já se encontram em execução
Sistema de Informações	Resolução nº 12	Não	Sim, em parceria com a ANA (Ata do dia xx)
Enquadramento	Não	Não	Não consta nas atas
Compensação a municípios	Não	Não	Não
Cobrança	Não	Não	Não

Fonte: Pesquisa de campo

Quadro 13 – Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Integrantes	Regulamentado	Em execução	
		Plano/Projeto em execução	Plano/projeto elaborado/em elaboração
Órgão gestor (SEMA)	Lei de criação da SEMA e Decreto Estadual 276/2011	Sim, através do site da SEMA: www.sema.pa.gov.br e da publicação: (PARÁ, 2012)	Sim, através do site da SEMA: www.sema.pa.gov.br e da publicação: (PARÁ, 2012)
CERH	Decreto Estadual 276/2011	Sim, através das diversas atas de suas reuniões	Sim, através das diversas atas de suas reuniões
CBH	Não	Não	Não
Agência de Água	Não	Não	Não
Representantes do Poder Público Estadual e Municipal	Não. Mas a Lei 6.381/01 prevê a participação dos municípios nos Art. 62-63	Não	Não

Fonte: pesquisa de campo

OBS1: Ressalta-se que o instrumento para entrar no estágio de execução ele deve primeiro ser regulamentado, a exemplo apenas de outorga, plano, sistema de informação e educação ambiental.

OBS2: O CERH é a instância máxima de discussão e decisão sobre a gestão dos recursos hídricos, de modo que todos os projetos devem ser do conhecimento do mesmo, através de suas reuniões e socialização nas atas. Sem esse procedimento, não há socialização das informações e, portanto, o não cumprimento do princípio da gestão descentralizada e participativa.

Ao fazermos um paralelo entre as competências definidas em lei e a percepção apresentada pelos conselheiros identificamos que há um descompasso/desconhecimento das primeiras no sentido do que o conselho está implementando pelos membros do conselho, pois as competências por serem muitas (são 15), algumas delas são alcançadas parcialmente, mas a grande maioria nem podem ser executadas por falta de regulamentação, motivada pela falta de viabilidade técnico-operativa, em função tanto dos poucos recursos direcionados às áreas ambiental e hídrica como da falta de discussão e dedicação pela maioria dos conselheiros para implementá-las, como as atas podem comprovar.

De fato, ao se analisar as resoluções e atas do conselho é possível constatar o cumprimento de apenas quatro competências (do total de 15) e ainda de forma parcial em algumas delas, conforme incisos abaixo:

- I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, estaduais, municipais e de setores usuários;
- II - deliberar sobre projetos de aproveitamento dos recursos hídricos cujas repercussões extrapolem a área de atuação de um Comitê de Bacia Hidrográfica;
- V - exercer funções normativas e deliberativas relativas à Política Estadual de Recursos Hídricos;
- VIII - aprovar os critérios e normas relativos à outorga de direito de uso dos recursos hídricos.

No que se refere ao inciso I há de fato uma articulação entre o planejamento estadual e nacional, pois a SEMA e a ANA apresentam alguns convênios de fortalecimento institucional e de gestão como os Programas PROGESTÃO, Interáguas e o PNQA dentre outros¹⁶. Os incisos II e VIII se referem às outorgas (forma de autorização ou de licença para o uso da água) concedidas aos empreendimentos que necessitam de água para seus processos produtivos e outros e o inciso V se refere também à outorga e demais instrumentos da política, como já foi explicitado através da aprovação das resoluções.

¹⁶ Esses convênios e parcerias podem ser constatados através das atas das seguintes reuniões:

Esse fato configura até certo ponto, falta de empenho do conselho, pois apesar de muitas de suas funções estarem atreladas às ações da secretaria executiva do conselho que dizem respeito a estudos e diagnósticos que necessitam de elevados custos financeiros que vão para além da governabilidade/controle do conselho. Por outro lado, os membros têm o dever de questionar o não cumprimento de suas competências, externando isso em ata para que a sociedade tenha o mínimo de informação sobre as dificuldades/fragilidade enfrentadas pelo conselho, o que dificilmente o fazem, segundo avaliação/análise das atas.

Diante das manifestações expressas pela maioria dos conselheiros, no que tange ao conhecimento sobre o conselho e a execução de suas competências/deliberações, torna-se questionável o papel do CERH enquanto espaço público e democrático, que deve demandar uma atuação efetiva de seus membros, pois,

Um dos elementos centrais de espaços efetivamente públicos e democráticos é a sua ocupação por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações. E isso só é possível quando se constituem como sujeitos coletivos dotados de autonomia e se a legitimidade de sua representação for permanentemente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação (RAICHELIS, 2007, p. 85).

Nesse sentido, o papel dos conselheiros é colocado em xeque, porque os mesmos, de modo geral, não conseguem assumir a posição necessária de sujeitos sociais em defesa dos interesses coletivos relacionados à gestão das águas. Para PAZ,

Não se constroem esferas públicas se não houver o fortalecimento dos sujeitos sociais. Não haverá efetividade dos conselhos de gestão de políticas se não houver a presença ativa de governos e sociedade civil, movidos pelo interesse público e com real poder de decisão sobre a política pública (PAZ, 2006, p. 118).

Nota-se com isso, que uma das principais dificuldades para que os conselhos não consigam cumprir suas competências reside na falta de relevância dada pelos gestores federais, estaduais e municipais e, sobre estes, Campos (2006) ao situá-los na história da gestão pública denuncia “a existência de governantes tradicionais, gestores centralizadores, autoritários, muitas vezes questionáveis no requisito da probidade administrativa e pouco abertos ao diálogo com os diferentes segmentos sociais” (CAMPOS, 2006, p. 106).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a relevância da gestão democrática e participativa se faz urgente para a defesa e garantia das políticas públicas e hídricas para sociedade de forma geral. Porque ao longo da história das civilizações, esteve presente o exercício de um controle social que nada tinha de social e sim um controle aristocrático sobre a maioria da sociedade, justificada por autores clássicos como Thomas Hobbes e John Locke. Em contrapartida, esse trabalho prioriza fazer a defesa do controle da sociedade sobre o Estado, a partir da gestão democrática e participativa, exercida especialmente pelos conselhos gestores de políticas públicas, a partir de diversos autores contemporâneos, tais como Rodrigues, Campos, Correa, Alves, Carvalho, Nogueira, Gohn entre outros.

O Brasil vivenciou nos últimos vinte e cinco anos um período de redemocratização e fortalecimento da democracia, que, com a C.F. de 1988 passou a se constituir não apenas representativa, mas também participativa. Essa nova perspectiva democrática foi marcada pela inserção dos conselhos gestores de políticas públicas que têm atuado nas três esferas de governo e tem alcançado quase todos os setores das políticas públicas.

A partir dos resultados da pesquisa foi possível chegar a algumas conclusões fundamentais. Do ponto de vista legal, no que concerne aos princípios e objetivos, os conselhos estudados (CNRH, CERH, CNMA e COEMA) apresentam de fato prerrogativas de adoção de uma gestão descentralizada e participativa, com fins de proteção ambiental e hídrica e, por conseguinte, de desenvolvimento sustentável. Em contrapartida, do ponto de vista estrutural, da composição dos membros, percebe-se que todos os conselhos citados são instituídos em suas próprias leis e decretos de criação e regulamentação, de forma majoritária por membros do poder público e de setores empresariais, com destaque para o CNRH que contempla 50% mais um de membros do poder público e cerca de 80% somados aos membros dos setores empresariais.

Do ponto de vista normativo e deliberativo, esses conselhos (quase) não têm aprovado projetos de monta que resultem em benefícios à sociedade, como redução da poluição, com avanços em estudos e investimentos que gerem energias limpas, como solar e eólica; ou que avance na universalização do acesso à água de qualidade à toda a população. Mas tendem para a provação de licenças ambientais ou de outorgas de recursos hídricos (e aí se observa a forte influência do Mercado e do Estado) de grandes empreendimentos que

muitas vezes causam grandes impactos socioambientais, como atividades mineradoras, industriais, agropecuárias e de geração de energia com as hidrelétricas, algumas delas em fase de planejamento para funcionarem em bacias hidrográficas da Amazônia.

No que tange à gestão dos recursos hídricos, observamos que ela se constitui num processo dialético, no qual os conselhos são espaços de relações contraditórias, pois envolvem interesses diversos dos setores poder público, usuários (empresários) e sociedade civil e desse modo, são passíveis de avanços e retrocessos inseridos em conjunturas políticas que vão refletir visões e posturas diferenciadas do Estado e dos gestores em relação à questão hídrica, cabendo aos defensores da causa ambiental e hídrica (e aí se incluem os conselheiros) lutar para constituir de fato a contra hegemonia defendida por Gramsci em favor da gestão hídrica, sem a qual, a despeito da postura assumida pelo poder público, esta gestão não poderá se fazer de forma participativa de fato.

Mas esse esforço de contribuir para o fortalecimento da participação da sociedade na gestão hídrica deve estar à altura dos grandes desafios que essa agenda apresenta, como o que o diferencia do conselho de meio ambiente e vários outros conselhos que é a inexistência dos conselhos municipais e, por conseguinte, das conferências nas três esferas. Isso é justificado pela Constituição Federal de 1946 e retificado pela C. F. de 1988 que entendeu ter a água apenas dominialidade federal e estadual, já que as águas atravessam, em seus cursos naturais, muitos municípios e seriam, por isso, de difícil gestão. Aos municípios, compete também contribuir, mas por normativa a ser regulamentada e por meio da participação nos conselhos estaduais e, sobretudo, nos comitês de bacias hidrográficas.

O fato é que esses fatores ou elementos dificultam a aproximação da sociedade com a questão e o debate hídricos, já que os conselhos só podem ser estaduais e federais e não são realizadas conferências que em geral são tomadas por participantes com maior alcance territorial e de representantes de diferentes segmentos. Soma-se a isso, o fato de o CNRH não ter previsto em lei de criação a existência de um fundo de recursos hídricos, o que foi copiado por muitos estados, inclusive o Pará, que a exemplo do CNRH se beneficia com recursos financeiros do fundo de meio ambiente, que não têm capacidade de atender a maioria das demandas pautadas para a gestão hídrica.

Esse trabalho dedicou-se a pesquisar o Conselho de Recursos Hídricos do Estado do Pará, que é um espaço, onde participa em conjunto e de forma quase paritária, poder público, usuários de recursos hídricos e sociedade civil, que (conforme a Lei 6381/2001 e Regimento Interno) tem como finalidade assegurar à atual e às futuras gerações a

disponibilidade dos recursos hídricos, na medida de suas necessidades e em padrões qualitativos e quantitativos adequados aos respectivos usos e, para isso, tem como princípio, descentralizar, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. O conselho que se encontra em seu segundo mandato (biênio 2012/2014) ficou cerca de três anos sem regulamentação, pois seu processo de renovação enfrentou muitas dificuldades até fechar a composição atual.

A realização da pesquisa junto ao conselho teve como elemento articulador e condicionante para a reflexão sobre o exercício da democracia participativa a participação. Para a análise da mesma, recorreu-se às atas das reuniões, às respostas dos questionários e da entrevista e a observação participante em algumas reuniões, como proposta de viabilizar/promover resultados mais objetivos da realidade social.

No desenrolar da pesquisa foram constatados alguns aspectos frágeis da atuação do conselho, como a baixa frequência dos conselheiros (pois muitas vezes não havia a substituição dos titulares pelos suplentes), atraso, falta de informação e falta de interesse em estar no conselho; esses fatores geram/contribuem para uma descontinuidade no processo de entendimento das discussões tratadas e conseqüente dificuldade em fazer proposições, deliberar sobre essas proposições e, nesse sentido, os conselheiros não desempenham, de forma efetiva, o seu papel social, não atendendo/cumprindo seus objetivos e competências.

Outro elemento que parece explicar a ausência do debate segundo resultados da pesquisa diz respeito à falta de participação popular no processo de criação e constituição do conselho de recursos hídricos, tendo o mesmo ocorrido por indicação e, portanto, sem o debate com a sociedade. A própria lei é quem estabelece esse sistema de indicação, e alguns conselheiros o confirmam pela pesquisa/questionário. Nesse sentido, o critério da indicação de representantes, que pela sua gênese, não engendra/manifesta um processo participativo, e que por vezes parece denotar um ato impositivo, e ainda por ser uma atividade não remunerada, pode gerar esse tipo de situação.

Ressalta-se ainda, duas questões muito emblemáticas quando se considera a dimensão territorial, a diversidade social, econômica e cultural e a própria falta de tradição participativa da sociedade civil do Brasil e também do Pará, que são a representatividade e a paridade, pois segundo Gohn (2007), “os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes” (2007, p. 91) e no

caso do CERH constatamos nos dois mandatos o não preenchimento das vagas para alguns setores, como por exemplo das comunidades indígenas e populações tradicionais.

Considerando a discussão sobre a gestão democrática e participativa, na perspectiva que foi trabalhada/discutida em nossa pesquisa, segundo Gohn (2007) na qual a sociedade se relaciona ao processo de formação das políticas e tomada de decisões; considerando ainda, que o conselho não apresenta e, por isso, não realiza gestão de fundo de recursos hídricos e não garante (pelo menos até o momento) a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas e projetos relacionados à temática hídrica, conforme resultados da pesquisa, constatamos que essa gestão democrática e participativa, bem como, o controle social que dele resulta não está se efetivando de forma integral. E essa constatação é justificada pela participação meramente formal, exercida muitas vezes, pela maioria dos conselheiros, que é a participação passiva, denominada por Bordenave (1994), para se referir ao cidadão inerte, ao indivíduo que faz parte de um grupo ou processo, mas que não toma parte das ações e decisões do mesmo.

E, portanto, ao se refletir a participação dos conselheiros, entende-se que ela, por vezes, se distancia do contexto da democracia participativa, se aproximando dos elementos que se inscrevem na democracia representativa também conhecida ou considerada como democracia liberal, por aglutinar os valores liberais não apenas no campo político como também econômico e, por isso, a efetivação da mesma em geral representa o interesse de uma minoria, de alguns grupos e elites sócio-políticos.

Apesar desse cenário de fragilidades/dificuldades institucionais envolvendo a gestão dos recursos hídricos e, que não parece sinalizar seu avanço, mas sua estagnação ou mesmo seu retrocesso, vislumbra-se, no entanto, a possibilidade de uma conjuntura favorável ao fortalecimento institucional do CERH, a partir da adesão do governo do Estado em novembro do ano corrente, ao Pacto pelas Águas, programa conhecido de PROGESTÃO, da Agência Nacional de Águas que visa fortalecer os órgãos gestores de recursos hídricos, através de repasse financeiro condicionado a alcance de metas.

Na atual conjuntura da implementação do PROGESTÃO, observa-se um processo de construção, minimamente, participativo pelo fato de chamar à responsabilidade o conselho para avaliar e aprovar o plano/estratégias de ações e metas na área de recursos. Ressalta-se a isso, a possibilidade próxima de cumprimento de uma das competências do conselho, qual seja, aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos do Estado que está em

via de discussão entre a SEMA e a ANA, a liberação de recursos pelo governo federal, para sua elaboração, que envolverá a realização de Audiências Públicas para sua validação.

Compreende-se, finalmente, que a gestão de recursos hídricos, ao apresentar os princípios de descentralização, participação e integração, ela possibilita, por meio dos conselhos e dos comitês de bacias, o estabelecimento de arenas de disputas políticas e de interesses, conforme defendem alguns autores como Campos (2006), Ferraz (2006), cabendo à sociedade civil e aos que militam em favor da causa hídrica, se constituir enquanto contra hegemonia disposta a defender os interesses coletivos (que no caso um dos principais é o acesso à água a todos os indivíduos), assumindo o papel de sujeito coletivo, atuando de fato como uma via ou possibilidade de mudanças sociais Gohn (2007). Dessa forma, torna-se possível a população alcançar níveis mais elevados de participação decisória Bordenave (1994). É essa perspectiva e esse compromisso que deve ser assumido pelo CERH em favor da gestão dos recursos hídricos no Estado do Pará.

REFERÊNCIAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária. **Conferência de Joanesburgo**. Disponível em: http://www.abes.mg.org.br/jornal_19.htm >. Acesso em: 25 jan. 2012.

ABERS, R. *et. alli*. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XII, n. 1. p. 115-132. jan.-jun. 2009.

ALVES, Sandra Mara Campos. Conselhos de Saúde: espaço para o controle social e o exercício da cidadania. **Ser Social**. Brasília: Universidade de Brasília, n. 15, p. 85-113, 2004.

AMAZONAS, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Manaus: SDS. **Tarumã-Açu de bem com a Água**. Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã-Açu, 2010.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 11ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AGENCIA NACIONAL DAS ÁGUAS – ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil – 2013**.

ARATO, A. Representação e soberania popular e *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander, (orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BERNARDES, Julia Adão; FERREIRA, Francisco Pontes de Miranda. Sociedade e Natureza. In: CUNHA, S.B.; GUERRA, A. J. T. (Orgs). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os

desafios para a construção dos espaços públicos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade: Espaço Público e Controle Social**, São Paulo, n. 88, p. 41 – 58, novembro 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**; trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, v. 1, 1998.

BORDALO, Carlos. A gestão dos recursos hídricos a luz da ecologia política: um debate sobre o controle público *versus* o controle privado da água no Brasil. IN: **Cuadernos de Geografia**. Revista Colombiana de Geografia. Nº 17. Bogotá, 2008.

BORON, Atílio. Crise das democracias e os movimentos sociais na América Latina: notas para uma discussão. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro. Pão e rosas, 2010 (p. 81-97).

_____. A Sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. **Pós-Neoliberalismo**, São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BORDENAVE, Juan E. Dias. **O que é Participação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

BRASIL, Anna Maria; SANTOS, Fátima. **Dicionário. O ser humano e o meio ambiente de A a Z**. São Paulo: FAARTE, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 3.ed. Brasília: DF. Saraiva, 2008.

BRASIL, **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**. Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Art. 21 da Constituição Federal e altera o Art. 1º da Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1.989. **Coleção de leis do Brasil**, p. 18, v. 1, 1997. (Publicação original).

_____. Decreto no 2.612 de junho de 1998. Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Lex: coletânea de legislação e jurisprudência**, Brasília: Presidência da República, 1998. Revogado pelo Decreto no 4.613, de 11 de março de 2003.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Portaria no 377 de 19 de setembro de 2003. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Diário Oficial da União**, Brasília: MMA, 2003.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. In: **Revista Serviço Social e Sociedade: Mínimos Sociais e Exclusão Social**. São Paulo, n. 55, p. 143–155. Nov. 1997.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade: Espaço Público e Controle Social**, São Paulo, n. 88, p. 101 – 121. Nov. 2006.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Maria Lúcia de M. **A Democracia das Águas na sua Prática: O caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas de Minas Gerais**. PPGAS/Museu Nacional 2003.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. **Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001. <Disponível em: <http://www.clad.org>> Acesso em 20/11/2013.

CARVALHO, Antonio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE/ IBAM: [s.n], 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação social no Brasil hoje**. Instituto Pólis, 1998. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers>>. Acesso em 20/10/2012.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**, 8. ed. São Paulo: Cortez,

2006. ISBN: 85 249 0444 5

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social na Saúde. **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. MOTA, Ana Elizabete et al (orgs.). 2. ed. São Paulo: Cortez, OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de Saúde**. 20. Ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

_____. Que controle social na política de Assistência Social? In: *Serviço Social & Sociedade*, ano XXIII, n. 72. São Paulo: Cortez, 2002.

COSTA, Edimilson. **A globalização e o capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

COSTA, Francisco; BORDALO, Carlos. **Uma experiência amazônica de gestão dos recursos hídricos**: A criação do comitê de microbacia hidrográfica do rio Tarumã-Açu, Manaus – AM. In: AGB. Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre, 2010.

COSTA, Francisco. **Uma experiência amazônica de gestão dos recursos Hídricos**: A criação do comite da bacia hidrografica do Rio Taruma – Acu, Manaus – AM. PPGeo/Ufpa. Belem, 2011. p 117. Dissertacao de Mestrado.

DE MARCO, Patrícia S. Orçamento participativo: locus do fazer político-pedagógico. In: **Capacitação em Serviço Social e política social, Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. p. 152–161. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FEICHAS, S.A. Q; GUIMARÃES, R. P. Desafios na Construção de Indicadores de Sustentabilidade **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XII, n. 2. p. 307-323. jul.-jdez. 2009.

FERRAZ, Ana T. R. Cenários da Participação Política no Brasil: os conselhos gestores de

políticas públicas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade: Espaço Público e Controle Social**, São Paulo, n. 88, p. 59 – 74. Nov. 2006.

FOLADORI, Guillermo. A reedição capitalista das crises ambientais. **Outubro** – Revista do Instituto de Estudos Socialistas, São Paulo, n. 17, p 189-206, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório de Pesquisa. **Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília, IPEA, 2012.

JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPQ, 2009.

LANNA, A.E.L. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e Metodológicos**. Brasília, IBAMA. 1995. 171p.

LEIS, Héctor. Um moderno mercado verde. **Jornal do Brasil**, 02 fev. 1992 Ideias e Ensaios.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. **Trajetória e Fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo-SP, Cortez, 2004.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: j. Zahar, 1978.

MAY, Tim. **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos**. Tradução Carlos Alberto S. Netto Soares. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *et al* (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001. ISBN: 85 326 1145-1

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade, do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados** 26 (74), 2012

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. Ed. São Paulo. Cortez. 2004.

PARÁ, Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Pará/Brasil/Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA. Belém, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ª ed. São Paulo. Paz e Terra. 2000.

PRZEWORSKI, Adam. **O futuro será melhor**. Veja. São Paulo, 18 out., p.7-10. (Entrevista), 1995.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática**. Editora Cortez: São Paulo, 2007.

RAVENA, Nírvia. **Demiurgia institucional ou criação burocrática?: os caminhos da regulação da água no Brasil**. Curitiba, Appris, 2012.

REIGOTA, Marcos. **Meio Ambiente e Representação Social**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 1994.

RODRIGUES, Olinda. **Democratização e gestão pública na Amazônia: um modelo de orçamento participativo**. Jundiaí: Paco, 2010.

SÁNCHEZ, Félix Ruiz. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época: 97).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local: dilemas e reforma municipal do Brasil**, Rio de Janeiro: FASE, 2001.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Fundo de Cultura. São Paulo, 1942.

SILVA, Maria das Graças. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: Um desafio ético político ao Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2010.

TATAGIBA, L. Os Conselhos de gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: Limites e desafios da Participação Cidadã.** São Paulo. Cortez. EQUIPE: Salvador. UFBA. 2001.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Gestão ambiental. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: EUFBA, 2014.p.71-73.

VIEIRA, Jorge Blascoviski. **Estado, sociedade civil e accountability.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, n.1, p. 605-626, 2005.

APÊNDICES

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA DE CAMPO

PESQUISA SOBRE A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS ATRAVÉS DO CONSELHO DE RECURSOS HÍDRICOS DO PARÁ

Prezados Senhores (as),

Sou discente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/Mestrado em Serviço Social da UFPA e estou em fase de elaboração de dissertação, no qual abordo o tema **Reflexões e Desafios à Gestão Participativa das águas no Pará: A experiência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/PA no Período de 2007 a 2013**. A escolha desse tema se deu pela convicção de que somente pela participação na gestão dos recursos hídricos de forma compartilhada entre poder público, setor usuário e sociedade civil, poder-se-á garantir o acesso à água a todos os seres vivos, possibilitando a existência das diversas espécies nas próximas gerações.

Solicito a participação dos senhores (as) para o êxito dessa pesquisa, a qual me responsabilizo eticamente, com a não divulgação de nomes ou qualquer outra informação pessoal dos entrevistados; entretanto as informações contidas nesse questionário servirão para a construção de indicadores e estarão expostas em forma de texto, gráficos e/ou tabelas no desenvolvimento de minha dissertação.

Agradeço desde já a colaboração.

Alan José Saraiva da Silva.

01. Nome:

1.1. Idade:

02. Você participa há quanto tempo no Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH?

a) () 0 – 2 anos b) () 2 – 4 anos c) () 4 em diante.

03. Que instituição você representa e em que consiste essa representação?

04. Você já participou de algum conselho antes? Se positivo, qual e de que forma?

05. Para você, a temática recursos hídricos é nova ou você tem alguma experiência na discussão e/ou atuação na área de recursos hídricos?

06. Como se deu o processo de criação do CERH, a eleição das entidades participantes e sua inserção no conselho?

07. Já houve alguma formação/qualificação no decorrer de seu exercício como conselheiro?

a) () Não b) () Sim b.1) Qual e quando?:

08. Na sua concepção qual a importância de um Conselho de Recursos Hídricos?

09. Como você avalia a participação dos Conselheiros do Conselho de Recursos Hídricos do Estado, para fortalecimento da gestão participativa dos recursos hídricos?

a) () ótima b) () boa c) () regular d) () ruim e) () não tenho como avaliar

09.1. Em quais critérios você se baseou para responder a questão acima?

10. Como você avalia sua participação para efetivação da gestão participativa dos recursos hídricos no Conselho de Recursos Hídricos no Estado do Pará?

a) () ótima b) () boa c) () regular d) () ruim e) () não tenho como avaliar

10.1. Em quais critérios você se baseou para responder a questão acima?

11. Qual a sua concepção sobre Gestão Participativa dos Recursos Hídricos?

12. Qual sua percepção a respeito dos objetivos e competências do conselho?

13. Como avalia o seu conhecimento sobre o Regimento Interno do CERH?

a) () ótimo b) () bom c) () regular d) () ruim e) () não tenho como avaliar

14. Você tem alguma proposta de alteração do Regimento Interno do CERH? Qual(is)?

15. Você consegue socializar com sua entidade as discussões e decisões do conselho? Por quê?

16. Você considera que o CERH consegue socializar suas discussões e decisões junto à sociedade? Por quê?

17. Como você avalia as discussões e resoluções do CERH ao longo de sua existência?

18. Na sua concepção, que contribuição o Conselho de Recursos Hídricos tem proporcionado à sociedade?

19. Na sua concepção, o CERH se inscreve na democracia representativa ou participativa? Por quê?

20. Na sua concepção, como o conselho poderia contribuir para a efetividade da gestão compartilhada das águas com fins do alcance dos objetivos do conselho?

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
ORIENTADORA: OLINDA RODRIGUES DA SILVA
DISCENTE: ALAN JOSÉ SARAIVA DA SILVA

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS CONSELHEIROS

- 1- Que instituição você representa? Você trabalha em regime integral? Em que Cargo/função?
- 2- Além do CERH, você participa ou já participou de outra entidade de consulta ou deliberação pública? Qual?
- 3- Como ocorreu o Processo de Criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH?
- 4- De que forma ocorreu sua inserção no conselho pela entidade que você representa?
- 5- Você considera que se dedica às atividades do CERH? Por quê?
- 6- Você consegue socializar com sua entidade/instituição as discussões e decisões do conselho?
- 7- Você considera que o conselho consegue cumprir o objetivo a que se propôs? Por quê?
- 8- Você considera que o CERH consegue socializar suas discussões e decisões junto à sociedade? Por que?
- 9 – Você considera que o CERH já apresenta reconhecimento pela sociedade paraense pelas suas discussões e decisões na área de recursos hídricos? Por quê?
- 10 – Quais foram os critérios de seleção das entidades que compõem o conselho? Esses critérios respeitaram os princípios democráticos? Por quê?
- 11- Que avaliação você faz da participação da presidência do CERH? Por quê?
- 12 – Como você avalia a participação dos conselheiros do CERH dentro das competências e atribuições dos mesmos e por quê?
- 13 – Como você avalia a sua participação no CERH e por quê?
- 14 – Que medidas você considera importante para o fortalecimento da participação dos conselheiros e conseqüente exercício para efetivação dos objetivos previstos na Lei nº 6.341/2001? Justifique sua resposta.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
ORIENTADORA: OLINDA RODRIGUES DA SILVA
DISCENTE: ALAN JOSÉ SARAIVA DA SILVA

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA SECRETARIA EXECUTIVA

- 1- No período de sua atuação no Conselho Estadual de Recursos Hídricos, que instituição você representou? Você trabalhava em regime integral? Em que Cargo/função?
- 2- Além do CERH, você já participou de outra entidade de consulta ou deliberação pública? Qual?
- 3- Como ocorreu o Processo de Criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH?
- 4- De que forma ocorreu sua inserção no conselho pela entidade que você representava?
- 5- Você considera que se dedicava às atividades do CERH? Por quê?
- 6- Você conseguia socializar com sua entidade/instituição as discussões e decisões do conselho?
- 7- Você considera que o conselho conseguia e/ou consegue cumprir o objetivo a que se propôs? Por quê?
- 8- Você considera que o CERH conseguia e/ou consegue socializar suas discussões e decisões junto à sociedade? Por quê?
- 9 – Você considera que o CERH já apresenta reconhecimento pela sociedade paraense pelas suas discussões e decisões na área de recursos hídricos? Por quê?
- 10 – Quais foram os critérios de seleção das entidades que compõem o conselho? Esses critérios respeitaram os princípios democráticos? Por quê?
- 11- Que avaliação você faz da participação da presidência do CERH? Por quê?
- 12 – Como você avalia a participação dos conselheiros do CERH dentro das competências e atribuições dos mesmos e por quê?
- 13 – Como você avalia a sua participação no CERH e por quê?
- 14 – Que medidas você considera importante para o fortalecimento da participação dos conselheiros e conseqüente exercício para efetivação dos objetivos previstos na Lei nº 6.341/2001? Justifique sua resposta.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
ORIENTADORA: OLINDA RODRIGUES DA SILVA
DISCENTE: ALAN JOSÉ SARAIVA DA SILVA

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O PRESIDENTE DO CERH

- 1- Que instituição você representa? Você trabalha em regime integral? Em que Cargo/função?
- 2- Além do CERH, você participa ou já participou de outra entidade de consulta ou deliberação pública? Qual?
- 3- Como ocorreu o Processo de Criação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH?
- 4- De que forma ocorreu sua inserção no conselho pela entidade que você representa?
- 5- Você considera que se dedica às atividades do CERH? Por quê?
- 6- Você consegue socializar com sua entidade/instituição as discussões e decisões do conselho?
- 7- Você considera que o conselho consegue cumprir o objetivo a que se propôs? Por quê?
- 8- Você considera que o CERH consegue socializar suas discussões e decisões junto à sociedade? Por que?
- 9 – Você considera que o CERH já apresenta reconhecimento pela sociedade paraense pelas suas discussões e decisões na área de recursos hídricos? Por quê?
- 10 – Quais foram os critérios de seleção das entidades que compõem o conselho? Esses critérios respeitaram os princípios democráticos? Por quê?
- 11- Que avaliação você faz da sua participação, enquanto presidente do CERH? Por quê?
- 12 – Como você avalia a participação dos conselheiros do CERH dentro das competências e atribuições dos mesmos e por quê?
- 14 – Que medidas você considera importante para o fortalecimento da participação dos conselheiros e conseqüente exercício para efetivação dos objetivos previstos na Lei nº 6.341/2001? Justifique sua resposta.