

PERFIL DAS INSTITUIÇÕES ENCARGADAS DO GERENCIAMENTO AMBIENTAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ITAJAÍ-AÇU

Beate Frank¹ e Simone Cristina Oechsler¹

Resumo - O presente trabalho teve por objetivo identificar as instituições ou organizações relacionadas ao Comitê do Itajaí (Santa Catarina), bem como de traçar o seu perfil sócio-econômico-ambiental. O levantamento revelou a existência de 272 instituições às quais cabe indicar os 65 representantes previstos no regimento do Comitê. O conhecimento do perfil sócio-econômico-ambiental das organizações é imprescindível para subsidiar a preparação e o envolvimento gradativos da sociedade organizada num processo participativo de gestão. Para definir este perfil, foram aplicados indiretamente questionários específicos para cada grupo de organizações. As organizações foram divididas nos seguintes grupos: órgãos públicos municipais, estaduais e federais, organizações não governamentais, comunidade indígena, câmaras de vereadores, órgãos de representação do setor primário, órgãos de representação empresarial e representantes políticos. Embora a instituição de comitês esteja prevista em lei, a maior parte das organizações relacionadas com esta questão detém pouca ou nenhuma informação acerca da função e da importância do gerenciamento da água. Os resultados da pesquisa indicam que um trabalho educacional e/ou informativo será necessário para motivar as organizações e prepará-las para a tarefa da gestão descentralizada e participativa da água.

1 - INTRODUÇÃO

A problemática ambiental de modo geral, e em particular a progressiva degradação dos recursos hídricos, quer seja pela poluição industrial, urbana ou agrícola, quer seja pela exploração não-racional do solo em grandes extensões das bacias hidrográficas, ou ainda devido a grandes intervenções nos corpos d'água, tem levado à busca de soluções institucionais para a gestão dos recursos hídricos. A idéia hoje predominante é a seguinte: toda a sociedade usa e precisa de água, portanto toda a sociedade deve participar da sua gestão, pensando inclusive nas necessidades e direitos das futuras gerações.

A questão que se coloca então é como articular a sociedade para alcançar, em conjunto, soluções aceitáveis para todos. É neste contexto que surgiram novas leis de recursos hídricos, federal e estaduais, propondo sistemas participativos de gestão da água a nível das bacias hidrográficas. Embora haja militantes e especialistas desta questão em diversas instituições, via de regra órgãos públicos, universidades ou ONGs, o nível de preparo da sociedade para esta nova tarefa não é conhecido.

Visando reunir subsídios para o estabelecimento efetivo deste mecanismo gerencial na bacia do Itajaí, foi desenvolvido um estudo das organizações que integram ou se fazem representar junto ao Comitê do Itajaí (sobre o processo de criação desse comitê veja FRANK et alii, 1997). O estudo compreendeu três partes: (1) estabelecer um cadastro das organizações integrantes ou representadas no comitê de bacia, (2) levantar as funções sociais, ambientais e econômicas exercidas pelas organizações cadastradas e (3) avaliar a disposição e o interesse dessas organizações em relação ao estabelecimento e cumprimento de uma política ambiental efetiva a nível da bacia hidrográfica.

2 - FUNDAMENTOS

Um arranjo institucional é definido como um conjunto interrelacionado de entidades e normas que servem para organizar as atividades da sociedade bem como atingir metas sociais. O arranjo institucional para o gerenciamento de recursos hídricos estabelece as condições sob as quais a água pode ser utilizada e provê organizações e indivíduos com certos recursos e autoridade para executar determinadas tarefas. Se do conjunto de atividades econômicas desenvolvidas numa bacia advieram vários problemas relacionados aos recursos hídricos, isto não significa que inexistente um arranjo institucional para esta finalidade, mas sim, que o esquema existente não atende as reais necessidades da região. A definição do arranjo institucional para o gerenciamento de recursos hídricos, portanto, não é uma tarefa trivial. A viabilização da participação de todos os segmentos em princípio relacionados com o assunto não garante, de antemão, o sucesso do empreendimento.

¹Instituto de Pesquisas Ambientais / FURB; Caixa Postal 1507, 89010-971, Blumenau, Santa Catarina, Brasil; e-mail: beate@furb.rct-sc.br

A questão que se coloca é como elaborar um desenho institucional que assegure uma distribuição de recursos e um conjunto de normas que governem seu comportamento, e que possam produzir decisões que reflitam, de fato, os desejos da sociedade. Segundo FOX (1976), um processo adequado para tomar decisões sociais é aquele determinado por valores sociais. Sugere esse autor que os valores sociais que devem pautar o estabelecimento de critérios de performance para instituições de gerenciamento da água são os seguintes: (1) *Representação de interesses legítimos*: Cada grupo de interesse legítimo deve ser capaz de ser representado nas negociações que levam a uma decisão. (2) *Adequação da informação*: Decisões devem ser baseadas em “boa” informação sobre as conseqüências de cursos de ação alternativos determinados como sendo relevantes pelos esquemas de valores dos membros da sociedade. Informação “boa” é aquela que pode ser produzida num tempo razoável com recursos razoáveis. Ela inclui a retro-alimentação da experiência dentro do sistema e os resultados da experiência externa ao sistema, e deve refletir esforços inovativos. (3) *Eficiência*: O sistema não pode desperdiçar tempo e recursos ao tomar e implementar decisões. (4) *Efetividade*: As decisões tomadas devem ser fielmente implementadas; as ações implementadas não podem ser desviadas dos objetivos a que se destinam. Quando estes valores forem utilizados como critérios na condução do processo de gerenciamento, os resultados produzidos concordarão com o querer social (FOX, 1976).

O desenho de um arranjo institucional deve iniciar, portanto, com a identificação dos interesses que norteiam os diversos tipos de organização existentes ou atuantes na bacia. Mesmo que uma organização seja estabelecida com a finalidade de executar o planejamento, o desenvolvimento e o gerenciamento da bacia, os interesses distintos continuarão presentes e atuarão com objetivos diferentes. Segundo MARIANO e SOUZA (1997), o sistema de gestão de recursos hídricos de São Paulo, por exemplo, é organizado de forma a manter determinados interesses em detrimento aos interesses da população. O fato de existirem “vagas” para a sociedade civil nos Comitês não significa que ela esteja participando das tomadas de decisão, muito pelo contrário, sua participação é usada como justificativa das tomadas de decisão.

O processo de decisão pode ser caracterizado, por sua natureza, como ecossistêmico, pois a decisão normalmente é conseqüência da interação de muitas entidades. A influência que cada entidade exerce depende de diversos fatores: as leis que estabelecem o que ela pode fazer, sua capacidade de gerar informação, e sua habilidade de impor responsabilidades ou oferecer benefícios a outras entidades relacionadas com a decisão.

Para desenhar um sistema institucional que satisfaça aos quatro critérios descritos acima, um grande número de fatores devem ser levados em consideração. FOX (1976) os subdivide em três grupos: (a) as características físicas dos recursos hídricos, (b) a estrutura geral do governo e (c) o comportamento político e organizacional, que subentende as relações agência-clientela, as percepções da agência e o poder dos interesses organizados. Quanto às percepções da agência, LEAL e LA ROVERE (1997) advertem que, se entidades regionais ou federais, como SUDAM, SUDENE ou outras forem incumbidas da tarefa do planejamento de recursos hídricos, a gestão participativa pode ser inviabilizada e, em alguns casos, até mesmo a gestão por bacia, reproduzindo-se o modelo de gestão historicamente exercido por essas entidades.

Porém, o fator que mais merece destaque, neste momento, é o poder dos interesses organizados. Certas características de país em desenvolvimento e com práticas democráticas recentes dificultam um processo participativo como o pressuposto pelas novas legislações de gestão dos recursos hídricos, pois, como acentuam MARIANO e SOUZA (1997), “para que seja efetivada a participação, é preciso maturidade do processo, que só ocorre com a prática e a conscientização dos direitos e deveres de cada cidadão no processo político e decisório.”

Verifica-se pois, que a questão do arranjo institucional não se constitui simplesmente em como desenhar uma organização para gerenciar o desenvolvimento e o uso dos recursos, mas, sim, em como desenhar um sistema interativo de entidades e leis, e uma rede de comunicação, à luz das características físicas dos recursos naturais, da estrutura geral do governo e da natureza do comportamento organizacional e político, que possam atender os critérios de performance desejados. Foi esboçado, desse modo, o pano de fundo do presente trabalho.

3 – PROCEDIMENTOS DE PESQUISA E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Inicialmente foram cadastradas 272 organizações atuantes na bacia do Itajaí, das quais 268 compuseram o universo da pesquisa. O cadastro inclui o nome completo da organização, endereço, telefone e nome do dirigente. Devido à grande diversidade de organizações, essas foram divididas em grupos com características semelhantes. Sendo assim, foram elaborados sete (7) questionários distintos, para os seguintes grupos: órgãos públicos, órgãos de representação do setor empresarial e primá-

rio, organizações não governamentais, câmaras de vereadores, comunidade indígena, representantes políticos e terminais portuários.

Os questionários foram estruturados em quatro partes, que procuram (IO) identificar as organizações, (IE) verificar sua importância econômica, (IS) sua importância social e (IA) sua importância ambiental, aplicadas distintamente para os grupos em função de características peculiares (tabela 1). A formulação das perguntas foi baseada em RICHARDSON (1985) e as perguntas foram adaptadas ao grupo ao qual eram dirigidas (FRANK e OECHSLER, 1998). Os questionários foram enviados pelo correio com uma carta de apresentação. O conjunto de organizações que respondeu o questionário – a “amostra” – é apresentada na tabela 2.

Observa-se que apenas 25% dos questionários foram respondidos. Os órgãos de representação do setor primário (grupo reconhecidamente pouco articulado e capacitado na região, pela pequena expressão econômica da atividade) foram os menos interessados (apenas 8,3% responderam), seguidos das câmaras de vereadores (19%) e dos órgãos de representação empresarial (20,5%). Na outra extremidade encontram-se os órgãos públicos estaduais (59%), tradicionalmente mais envolvidos com a gestão dos recursos naturais, e as ONGs (46%). Entre estas últimas há que se notar o desinteresse das uniões de associações de moradores, das quais nenhuma respondeu o questionário. A seguir são apresentados os principais resultados obtidos.

Tabela 1 – Composição dos questionários dirigidos aos diversos grupos

Grupos de organizações	IO	IE	IS	IA
1. órgãos públicos	x	x	x	x
2. órgãos de representação do setor empresarial e primário	x	x	x	x
3. organizações não governamentais	x	x	x	x
4. câmaras de vereadores	x	x	-	x
5. comunidade indígena	x	x	x	x
6. representantes políticos	-	-	-	X
7. terminais portuários	x	x	x	X

Tabela 2 - Constituição da amostra (o setor empresarial inclui os terminais portuários particulares)

Grupo	Organizações	Universo	Amostra
Órgãos públicos	federais	5	2 (40%)
	estaduais	17	10 (59%)
	municipais	55	14 (25,45%)
Órgãos de representação	setor empresarial	59	12 (20,5%)
	setor primário	48	4 (8,3%)
ONGs		13	6 (46%)
Câmaras de vereadores		47	9 (19%)
Comunidade indígena		1	1 (100%)
Representantes políticos		12	4 (33%)
	Total	268	65 (25%)

3.1 – Identificação

As perguntas formuladas (sem as alternativas de resposta no caso das questões fechadas) constam ao final do artigo. As informações mais relevantes são:

- 1) Os órgãos públicos estaduais e federais concentram capacitação técnica para atividades de planejamento de bacias, necessárias ao funcionamento do Comitê. Deduz-se daí que estes órgãos deverão assumir um papel relevante na criação da agência da água.
- 2) Verifica-se que os objetivos e as atividades das organizações são muito diversificados. Entretanto, pode-se inferir que há algo em comum entre todas, que é a busca do bem comum. O que muda, é o compreensão do que significa este bem comum. Mas talvez resida aí uma possibilidade de início de sensibilização para a problemática dos recursos hídricos.
- 3) O meio de comunicação mais usado pelas organizações é a “reunião”. Em seguida, na ordem decrescente, figuram jornais locais ou eventos. Ou seja, a forma mais direta para atingir as pessoas, utilizando os canais usuais das organizações, é realmente o contato pessoal que acontece em reuniões.

3.2 – Importância econômica

O estudo da importância econômica das organizações confirmou, acima de tudo, a grande importância do setor empresarial (devido ao número de empregos que gera), e portanto também o grande poder político que este setor poderá vir a exercer no Comitê.

3.3 – Importância social

Nas respostas relativas às perguntas desta parte sobressaíram os seguintes aspectos:

- 1) De uma maneira geral, percebe-se uma certa dificuldade por parte das organizações em descrever o alcance de seus programas assistenciais. Muitas não possuem dados específicos a respeito.
- 2) Pela sua própria natureza, os órgãos municipais são os mais envolvidos com programas assistenciais, atendendo também um maior número de pessoas. Desenvolvem programas de grande abrangência, principalmente na área da saúde. Isto mostra que particularmente as prefeituras poderiam ser o canal de aproximação do Comitê em direção às associações de moradores, às câmaras de vereadores e aos sindicatos de trabalhadores rurais.
- 3) Observa-se que a maioria das organizações costuma desenvolver seus programas ou atividades assistenciais e ambientais em parceria com outras organizações. Isto pode ser tomado como um dado facilitador na preparação para a gestão participativa.

3.4 – Importância ambiental

Os principais dados levantados foram:

- 1) Cerca de 2/3 das organizações que responderam o questionário desenvolvem algum tipo de programa ambiental. A maior parte das que não desenvolvem programas ambientais são organizações do setor empresarial.
- 2) Todas as organizações que desenvolvem programas ambientais privilegiam atividades educativas e de orientação, isto é, ações concretas são muito pouco realizadas.
- 3) As respostas às perguntas específicas para as câmaras de vereadores revelam o desconhecimento dos vereadores (presidentes das câmaras) no que diz respeito à legislação municipal referente aos recursos naturais e a reduzida mobilização em torno desta questão.
- 4) Praticamente a metade das organizações afirma desconhecer o que vem a ser o gerenciamento da água, o que aponta para as dificuldades que serão enfrentadas para a efetivação do Comitê de Bacia. É importante notar que as organizações que menos dizem conhecer são os órgãos de representação empresarial e as câmaras de vereadores. Quando dizem conhecer, o interpretam basicamente como solução de problemas concretos e visíveis: abastecimento de água com qualidade, preservação dos rios e controle de poluição são os mais apontados (resultados que atingem diretamente a vida das pessoas). Mas as organizações não têm conhecimento do processo de negociação social que a solução destas questões implica. O processo de gerenciamento é abstrato demais para ser compreendido, embora todos tenham a percepção de que vá trazer algo de bom (figura 1).

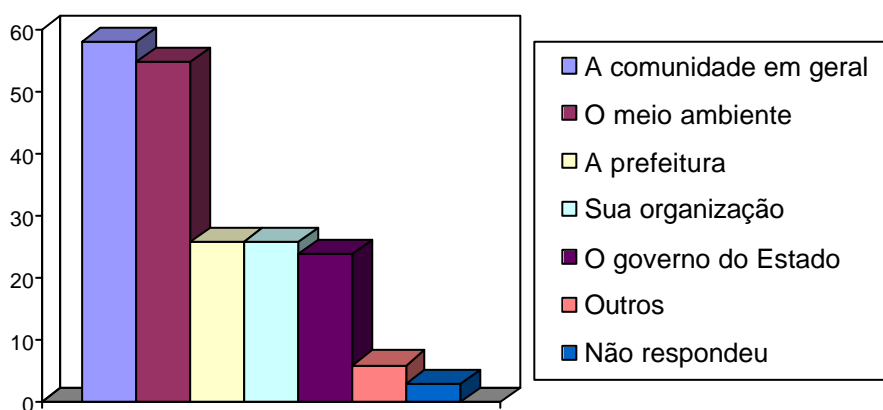


Figura 1 - Na visão dos respondentes, quem é favorecido com o gerenciamento da água .

- 5) Embora quase 100% dos entrevistados tenham respondido que o gerenciamento da água beneficia toda a comunidade e que é de responsabilidade de todos, apenas cerca de 2/3 dos entrevistados se sente implicado no gerenciamento da água. O setor que se sente menos implicado é o empresarial. As justificativas em geral demonstram falta de informações sobre o tema. Embora **todos** sejam apontados como responsáveis, em segundo lugar (entre as opções do questionário) os **órgãos públicos** são indicados como responsáveis.

- 6) Diversos dados sobre os recursos hídricos, muitas vezes não disponíveis, são demandados pelas organizações, entre os quais: precipitação pluviométrica, legislação, vazão, disponibilidade de água subterrânea, capacidade e qualidade de água de um manancial. Esta demanda aponta para ações necessárias que o comitê poderia prover, no sentido de se legitimar junto a estas organizações. É importante notar que os órgãos que não precisam de informação são os mesmos que não se sentem implicados no gerenciamento da água, embora sejam importantes usuários.

4 – CONCLUSÕES

O aspecto mais sensível do arranjo institucional que está sendo implantado é o último dos três apontados por FOX (1976): o comportamento político e organizacional, com ênfase para o poder dos interesses organizados. Percebe-se que os interesses em torno dos quais a sociedade regional se organiza são ainda bastante dispersos – organizações que são importantes socialmente são fracas nos aspectos econômico e ambiental, organizações que tem importância econômica são inexpressivas do ponto de vista social e ambiental, e assim por diante – o que leva a concluir que a disposição e o interesse dessas organizações em estabelecer e cumprir uma política ambiental a nível de bacia hidrográfica são ainda remotos. Considerando que a gestão de bacias visa, em última análise, a permitir a sustentabilidade da comunidade regional em todos os seus aspectos - ambiental, econômico e social -, é imprescindível que esta comunidade seja capacitada para assumir a tarefa que lhe cabe.

Enfim, a partir das características identificadas das organizações pode-se deduzir que, para tornar o Comitê do Itajaí uma entidade eficiente e efetiva para a gestão da água, é imprescindível desenvolver ações de preparação e envolvimento comunitário, sob o risco de inutilizar todo o esforço até o presente empreendido pelas organizações que vem se empenhando neste trabalho, pois como diz DOWBOR (1987), *só é possível planejar de maneira eficiente quem conhece profundamente a situação na qual deve intervir.*

5 – REFERÊNCIAS

- DOWBOR, L. (1987). Introdução ao planejamento municipal. São Paulo: Ed. Brasiliense.
- FOX, IRVING K. (1976). Institutions for water management in a changing world. *Natural Resources Journal*, New Mexico, v.16, p.743-758. october. (Reprint)
- FRANK, B. et ali (1997). Procedimentos adotados na criação do Comitê do Itajaí - Santa Catarina. In: Simpósio da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (12, Vitória, 16-20 novembro 1997) Anais 1 ...
- FRANK, B. e OECHSLER, S.C. (1998). Caracterização das instituições encarregadas do gerenciamento ambiental da bacia hidrográfica do rio Itajaí-Açu. Blumenau: FURB. Relatório de Pesquisa [mimeo].
- LEAL, M.S. e LA ROVERE, E.L. (1997). Aspectos institucionais na implantação do modelo de gestão de recursos hídricos. In: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos (12, Vitória, 16-20 novembro 1997). Anais 1 ...p.153-159.
- MARIANO, M.T. e SOUZA, M.P. de (1997). A participação da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos do estado de São Paulo. In: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos (12, Vitória, 16-20 novembro 1997) Anais 1 p.83-89.
- RICHARDSON, R.J. (1985). Pesquisa Social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas.

6 – ANEXO: PERGUNTAS FORMULADAS

Identificação da organização: Que ato de constituição rege a organização? Que profissionais existem no quadro de colaboradores da organização? Quantas entidades ou pessoas são representadas pela organização? Qual o principal objetivo da organização? Quais as principais atividades desenvolvidas ou em desenvolvimento pela organização? Que tipo de informação é gerada por estas atividades, disponíveis na organização e para a comunidade? Como esta informação é transmitida?

Importância econômica: Qual é o número de empregos diretos gerados pela organização? Perguntas aplicadas exclusivamente aos órgãos de representação empresarial e do setor primário: Qual é o faturamento anual aproximado do conjunto de entidades representadas pela organização? Qual a contribuição total das entidades representadas pelas organizações em relação ao PIB estadual e federal? Quanto as entidades representadas pela organização pagam, anualmente, de impostos (municipais, estaduais e federais)? Qual a porcentagem de comercialização dos produtos das empresas associadas no mercado interno? Questões aplicadas exclusivamente à comunidade indígena: Existem produtos fabricados na reserva? Quais? Tais produtos são comercializados fora da reserva? Qual o lucro obtido, anualmente, com estes produtos?

Importância social: A organização desenvolve programas assistenciais? Em caso afirmativo, de que tipo? A organização desenvolve programas assistenciais na casa das pessoas? Em caso afirmativo, de que tipo? Qual é o investimento anual feito pela organização nestas atividades? As atividades assistenciais são desenvolvidas exclusivamente pela organização ou em parceria com outras organizações? Questões aplicadas apenas aos sindicatos das indústrias: As empresas representadas pela organização desenvolvem programas assistenciais? Em caso afirmativo, de que tipo? As empresas representadas pela organização desenvolvem atividades assistenciais na casa das pessoas? Questões gerais: Qual é o investimento feito pelas entidades representadas nessas atividades? Quantas pessoas são atingidas por essas atividades ou serviços?

Importância ambiental: A organização desenvolve alguma atividade ou programa voltado à proteção do meio ambiente? (questão não aplicada às câmaras de vereadores e aos representantes políticos) Em caso afirmativo, de que tipo? Os programas ambientais são desenvolvidos exclusivamente pela organização ou em parceria com outras organizações? Qual é o investimento feito pela organização nessas atividades ou programas? Questões aplicadas apenas às câmaras de vereadores: Existe alguma lei municipal regulamentando a proteção dos recursos naturais e/ou especificamente dos recursos hídricos? Em caso afirmativo, qual? Existe algum projeto de lei tramitando na câmara de vereadores regulamentando a proteção dos recursos naturais e/ou especificamente dos recursos hídricos? Questões gerais: A organização possui algum conhecimento sobre o gerenciamento da água? Em caso afirmativo, o que você entende que o gerenciamento significa? No seu entender, o gerenciamento da água favorece? Na sua opinião, de quem é a responsabilidade pelo gerenciamento da água? A organização percebe-se implicada no gerenciamento da água? Por que? A organização necessita de informações, dados e orientações sobre a água e os rios, de uma maneira geral? Quando necessita, onde busca essas informações?