

## **PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO DE ENQUADRAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS: EXPERIÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL**

Janine Haase<sup>1</sup> e Maria Lúcia Coelho Silva<sup>2</sup>

**Resumo** - Enquadramento é a definição dos objetivos de qualidade dos recursos hídricos para atender aos seus usos preponderantes. Esse processo é regido por duas legislações: a Resolução CONAMA 20/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente e a Lei 10.350/94, que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, ambas enfocando a necessidade de participação da sociedade.

A estrutura e o planejamento de um processo de mobilização social deve abordar os seguintes aspectos: formulação do imaginário, definição da rede de atores e estruturação do sistema de coletivização. Dentro desse contexto, este trabalho tem como objetivo apresentar a experiência de participação da sociedade no processo de enquadramento dos recursos hídricos do estado do Rio Grande do Sul. Serão apresentadas e discutidas as metodologias utilizadas e avaliada a eficiência dos instrumentos e estratégias aplicados.

### **1 - INTRODUÇÃO**

As leis ambientais brasileiras propiciam meios para que o poder público e a sociedade exerçam sua responsabilidade, prevista na Constituição Federal, de proteger o meio ambiente e garantir o uso sustentado dos recursos naturais. A necessidade de participação da sociedade nas causas de proteção ambiental não nasce apenas da impossibilidade atual de carência de recursos e dificuldade de investimentos do governo, mas do desejo de eficácia. Nasce também da consciência de que o Estado não pode agir com paternalismo político, mas como parte integrante da sociedade. Cidadania e democracia são pressupostos de eficácia para a gestão das águas.

Um dos instrumentos de planejamento na gestão dos recursos hídricos previstos na legislação é o enquadramento, ou seja, a definição dos objetivos de qualidade da água a serem atingidos ou mantidos, para atender aos seus usos preponderantes.

Já em 1986, a Resolução CONAMA 20, que define as regras de enquadramento, levantava a necessidade de se ouvir a opinião de entidades públicas e privadas interessadas nesse processo. A Lei 10.350/94, que instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, detalha como a sociedade deve se organizar para participar desse processo, através da formação de Comitês de Bacias Hidrográficas.

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), como órgão responsável pelo enquadramento no Rio Grande do Sul, adota a seguinte metodologia: levantamento quali-quantitativo dos usos atuais e futuros do solo e da água; levantamento e classificação da qualidade atual da água, com base no CONAMA 20; participação e identificação dos interesses da sociedade; elaboração de propostas de enquadramento; aprovação da proposta final em Audiência Pública e transformação em instrumento legal; efetivação do enquadramento, através da elaboração e implementação dos Planos de Bacias Hidrográficas.

No Rio Grande do Sul o processo de enquadramento tem se desenvolvido concomitante à implementação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, através da parceria formada entre o Departamento de Recursos Hídricos (DRH) e a FEPAM.

Dentro desse contexto, este trabalho apresenta a experiência de participação da sociedade no processo de enquadramento dos recursos hídricos do Estado, discutindo as metodologias utilizadas e avaliando a eficiência das estratégias aplicadas.

### **2 - ESTRUTURA E PLANEJAMENTO DO PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL**

Segundo Toro & Werneck (1997), o planejamento de um processo de mobilização social deve abordar os seguintes aspectos:

#### **2.1 - Formulação de um imaginário**

A definição do propósito deve expressar o sentido e a finalidade da mobilização, além de apresentar um horizonte perceptível. No nosso caso, o objetivo é a definição das regras de uso da água para

---

<sup>1</sup> Oceanóloga com mestrado em Ecologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental, Rua Carlos Chagas, 55, Centro, Fone PABX : (051) 225-1588, FAX: (051) 225-4215, 90030-020. Porto Alegre / RS. BRASIL

<sup>2</sup> Engenheira Química com especialização em Ecologia Humana pela Unisinos. FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental

um desenvolvimento auto-sustentável.

## 2.2 - Estruturação da rede de atores

*Produtor social:* É a pessoa ou instituição com capacidade de criar condições econômicas, institucionais, técnicas e profissionais para que um processo de mobilização ocorra. É o responsável por viabilizar o movimento, por conduzir as negociações que vão lhe dar legitimidade política e social. O Produtor deve contribuir para que sejam criadas condições para a evolução de uma posição reativa para uma posição proativa. É sua função identificar os reeditores que possam atuar e contribuir para o imaginário e conhecer seus campos de atuação.

No nosso processo de mobilização social, o Produtor é a parceria entre a FEPAM e o DRH. Para o sucesso da mobilização, o Produtor não pode ser considerado o dono do processo, mas apenas seu precursor. Esta é uma das maiores dificuldades encontrada. A tradição brasileira, com origens na monarquia, acostumou o povo à inércia, "tudo é tarefa do governo". É necessário romper com esse comportamento, passar de uma cultura de adesão para uma cultura de deliberação. Quando o Produtor é agente do governo, esta dificuldade torna-se mais acentuada.

*Reeditor social:* É a pessoa que, por seu papel, ocupação ou trabalho, tem a capacidade de readequar mensagens com credibilidade e legitimidade. Ao Reeditor cabe interpretar a mensagem, adequando-a ao seu público próprio. No nosso caso, são exemplos de reeditores os representantes da sociedade nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

*Editor social:* É o profissional da comunicação.

A mobilização requer que as mensagens sejam editadas, que se convertam em formas, objetos, símbolos e signos adequados ao campo de atuação do reeditor, para que ele possa usá-los, decodificá-los, recodificá-los segundo sua própria percepção.

No nosso caso, o produtor social é também o editor social, gerando dificuldades na transmissão da linguagem técnica.

## 2.3 - Estruturação do sistema de coletivização

Coletivização é o sentimento e a certeza de que aquilo que eu faço no meu campo de atuação está sendo feito por outros com os mesmos propósitos, é o que dá estabilidade ao processo de mobilização. Uma das formas de se alcançar a coletivização é através da circulação de informações, da divulgação do que está ocorrendo em outras frentes.

Segundo Toro & Werneck (1997), "a experiência daqueles que estão mais adiantados no processo de transformação é um dos maiores incentivos e um fator facilitador da adesão de novos participantes". Isto foi confirmado na prática, contando como o processo tem ocorrido em outras bacias hidrográficas e divulgando dados de avaliação da participação da comunidade.

## 3 - EXPERIÊNCIAS NO RIO GRANDE DO SUL

### 3.1 - Região sul do estuário da Laguna dos Patos

A região sul do estuário da Laguna dos Patos foi escolhida como área piloto para testar a metodologia de enquadramento por apresentar um intenso conflito de usos da água: por um lado, é a área mais importante de criação, reprodução e alimentação de peixes e crustáceos, fundamentais para a produção pesqueira da região sudeste brasileira; por outro lado, é uma área que sofre forte pressão de desenvolvimento urbano e industrial e é sede de um importante porto marítimo.

A FEPAM elaborou duas propostas de enquadramento que foram apresentadas e discutidas com todos os segmentos da sociedade envolvidos, através da realização de uma Audiência Pública em Rio Grande, no dia 17 de março de 1994. Esta foi uma experiência pioneira no país, objetivando uma proposta consensual, com o apoio da comunidade. Para esta audiência foram convidadas as entidades interessadas, através de convites específicos com as propostas da FEPAM em anexo, e a população em geral foi convidada através de Edital em jornal de circulação regional.

Nesta ocasião também foram apresentadas propostas de outros segmentos da sociedade organizada, não obtendo-se um consenso, em função da dificuldade em compatibilizar os diferentes interesses e da estrutura rígida da Audiência Pública, que não permite uma discussão mais aprofundada.

Como resultado deste evento, foram realizadas várias reuniões de negociação entre os segmentos envolvidos, culminando com um seminário em Rio Grande, organizado pela Fundação Universidade de Rio Grande e pela FEPAM, em 01 de julho de 1994, para apresentação de outros trabalhos que pudessem subsidiar a discussão e das novas propostas de enquadramento elaboradas a partir dos argumentos apresentados na primeira Audiência Pública.

Posteriormente foi elaborada uma proposta final consensual, apresentada numa segunda Audi-

ência Pública, em dezembro de 1994. A proposta foi então transformada em instrumento legal, através da publicação de Portaria da Secretaria da Saúde e Meio Ambiente (SSMA nº 07/95).

A experiência de iniciar o processo de participação da comunidade com Audiência Pública mostrou-se inadequada, levando a uma reavaliação das formas de discussão com a sociedade.

### **3.2 - Bacia hidrográfica do rio Gravataí**

A bacia hidrográfica do Gravataí possui uma área de 2.200 km<sup>2</sup>, incluindo total ou parcialmente 9 municípios. Apresenta duas regiões com características de ocupação distintas: predomínio da atividade agropecuária na área superior (encosta e banhados) e alta concentração de uso urbano-industrial no curso inferior do rio.

Nesta bacia já existe um Comitê de Gerenciamento desde outubro de 1988 (Decreto 33125/89), demonstrando um bom nível de organização social.

A necessidade do enquadramento surgiu em função da criticidade desta área e do intenso conflito de usos da água, como uma demanda gerada pelo próprio Comitê. Foi então criada uma comissão técnica, em maio de 1995, constituída por representantes de instituições membro do Comitê, entre elas a FEPAM, com a responsabilidade de executar esse processo. A meta desta comissão era discutir juntamente com a comunidade a relação entre “o rio que queremos” (objetivo de qualidade) e o “rio que temos” (qualidade atual).

A primeira idéia de participação foi a de utilizar a representatividade dos integrantes do Comitê, cabendo aos representantes de cada município divulgar e promover a consulta à comunidade.

Foram elaborados cartazes e cartilhas explicativas para divulgação, além do uso de espaço nos veículos de comunicação, e um questionário para consulta sobre os usos atuais e pretendidos de cada trecho de rio.

Este material foi entregue aos membros do Comitê para discutirem com a comunidade de sua região, explicarem o processo, recolherem as opiniões e devolverem o material devidamente respondido. Com o surgimento de inúmeras dúvidas, já por parte dos integrantes do Comitê, a estratégia de atuação foi revista. Ficou evidente a necessidade de maiores esclarecimentos sobre a metodologia dos trabalhos e sobre o enquadramento propriamente dito. Foram, então, realizadas uma série de reuniões de esclarecimento nos municípios agendados pelos representantes da comunidade no Comitê.

As apresentações efetuadas pela comissão, foram estruturadas em quatro segmentos: conceitos e legislação sobre o enquadramento; usos atuais da água; diagnóstico da qualidade atual do rio, com base no CONAMA 20; e apresentação e “tradução do material de divulgação e consulta.

Após inúmeros encontros e reuniões, os representantes da sociedade no Comitê formularam propostas de enquadramento para o rio, que foram apresentadas e sistematizadas em reunião ordinária do Conselho Deliberativo do Comitê,. Na continuidade desta reunião foi aprovada a proposta de enquadramento através de votação e enviada à FEPAM em dezembro de 1996. Após sua apreciação, a FEPAM elaborou uma nova proposta. As duas propostas acima mencionadas foram apresentadas e discutidas em uma Audiência Pública, em 10 de junho de 1997, antes de ser transformada em instrumento legal (Portaria SSMA nº 02/98).

### **3.3 - Bacia hidrográfica do rio Santa Maria**

A bacia hidrográfica do rio Santa Maria localiza-se na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, ocupando uma área aproximada de 16000 km<sup>2</sup>, incluindo seis municípios, com predomínio de atividades agropecuárias, principalmente arroz irrigado e gado de corte. Caracteriza-se por ser uma das maiores concentrações latifundiárias no Estado e apresentar alta concentração de renda.

Nesta região ocorrem sérios conflitos de uso da água, sendo que os municípios apresentam problemas no abastecimento público, em função da falta de água decorrente do seu uso para irrigação do arroz. Foi então criado o Comitê da Bacia do Santa Maria, em fevereiro de 1994, com o objetivo principal de solucionar este problema. Atualmente, este comitê está se adequando às normas e exigências da Lei 10.350, de dezembro do mesmo ano.

Concomitante a esse processo teve início a discussão sobre o enquadramento da Bacia do Santa Maria, passo inicial para a definição das metas a serem atingidas através do Plano de Bacia.

Em parceria entre a FEPAM, o DRH e o Comitê foram realizadas reuniões nos 4 municípios com área integral dentro da bacia, para os esclarecimentos iniciais: apresentação dos levantamentos dos usos do solo e da água, definição e metodologia de enquadramento e relatos de outras experiências. Nestas reuniões participaram em média 95 pessoas, sendo 29% representados por autônomos, 20% por Instituições Governamentais, 12% por Associações Profissionais ou de Classe, 10% por representantes de Prefeituras e 6% de Câmaras de Vereadores. Os 23% restantes foram representados

pelos seguintes grupos: Instituições de Ensino, Instituições Particulares, ONG's, Clubes ou Associações, Imprensa, Conselhos ou Comitês e Igrejas.

Foram distribuídos questionários com o objetivo de obter subsídios da sociedade para a elaboração da proposta de enquadramento. Foram elaborados dois tipos de questionários: um destinado aos "usuários" e o outro à "sociedade", na forma como está definido na Lei 10.350. Esta foi a primeira dificuldade encontrada: ficou claro que esses conceitos não foram corretamente assimilados.

Também foi observada uma má distribuição espacial dos questionários respondidos: 72% dos 380 questionários respondidos referem-se a apenas um município, 28% a três municípios e dois municípios não responderam nenhum questionário.

Apesar disso, observou-se uma boa conscientização a respeito dos conflitos de usos da água e dos problemas relativos à quantidade e qualidade da água.

A avaliação das respostas mostrou que é preciso uma melhor divulgação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos: enquanto 70% dos usuários sabem da existência do Comitê, apenas 36% da sociedade tem esse conhecimento. Em relação ao pagamento pelo uso da água, 75% da sociedade acha que aqueles que usam água para atividades econômicas devem pagar para conservá-la ou recuperá-la, enquanto apenas 40% dos usuários estão dispostos a fazê-lo, ou porque consideram que é atribuição do governo ou por falta de condições financeiras.

Sobre os usos pretendidos para a bacia do Santa Maria apareceu o abastecimento público em primeiro lugar. Para a sociedade, o segundo uso mais importante foi o lazer e turismo, seguido pela irrigação, enquanto para os usuários esta ordem foi invertida.

O processo de enquadramento da bacia hidrográfica do rio Santa Maria encontra-se na fase de elaboração de propostas, sendo que sua continuidade está prevista de forma similar ao ocorrido na bacia do Gravataí.

### **3.4 - Bacia hidrográfica do Litoral Norte**

O Litoral Norte do Estado apresenta características paisagísticas de rara ocorrência, ressaltando-se a seqüência de ambientes paralelos à costa composta pela faixa de praia, cordão de lagoas e encosta. O sistema lagunar caracteriza-se pela fragilidade, uma vez que sofre um processo geológico de eutrofização e colmatação.

Quanto aos aspectos sócio-econômicos, as principais atividades estão ligadas principalmente ao veranismo. É importante salientar o fator de sazonalidade na densidade populacional, observando-se um aumento populacional de sete a oito vezes nos meses de verão. A comunidade desta região caracteriza-se por um baixo nível de organização social.

O processo de discussão com a comunidade do Litoral Norte apresentou uma novidade: a proposta de enquadramento está sendo discutida juntamente com uma proposta de macrozoneamento ecológico-econômico e a formação do Comitê de Bacia Hidrográfica, através da organização de uma "Jornada de Atividades para o Gerenciamento Ambiental do Litoral Norte", em função da inter-relação entre os assuntos acima citados. Esta série de eventos foi promovida pela parceria entre FEPAM e DRH, em conjunto com outros setores da sociedade organizada da região. Foram elaborados folders e cartazes para divulgação.

Esta experiência mostrou vantagens e desvantagens. O fato de estarem sendo tratados três novos assuntos, aparentemente diferentes, levou a uma maior participação, unindo setores com diversos interesses numa mesma discussão. Os aspectos negativos referem-se à dificuldade de assimilação de tanta informação nova: Sistema Estadual de Recursos Hídricos, enquadramento das águas e macrozoneamento costeiro. De acordo com o objetivo desse trabalho, serão enfocados os dois últimos assuntos acima mencionados, que estão sendo tratados simultaneamente.

Primeiramente foram realizadas 3 reuniões em diferentes municípios para os esclarecimentos iniciais e definição das formas de participação da comunidade, de forma semelhante ao que ocorreu nas outras bacias hidrográficas.

Num segundo bloco de encontros, até o momento foram realizadas 6 reuniões em diferentes municípios, estão sendo discutidas as propostas de enquadramento e macrozoneamento e apresentados os resultados da avaliação da participação da comunidade.

Esta avaliação mostrou uma média de 53 participantes por reunião, sendo que este número vem aumentando com o nível de envolvimento da sociedade, na medida em que as pessoas começam a se conscientizar de que as definições de regras de uso do solo e da água afetam diretamente suas atividades econômicas.

A representatividade espacial mostrou-se satisfatória, sendo que, dos 19 municípios da região, apenas 2 não tiveram nenhum tipo de participação. Além desses, 15% dos participantes foram de muni-

cípios de outras regiões, representados basicamente por instituições governamentais e de ensino. Os dois municípios com maior participação somaram 45% do total de participantes e localizam-se dentro de zonas com propostas de cunho mais preservacionista.

Considerando a representatividade por classes de participantes, os grupos mais bem representados foram os autônomos (24%), as instituições governamentais (16%), as prefeituras (14%), as câmaras de vereadores (13%) e as associações profissionais ou de classe (10%).

Esta avaliação mostrou-se similar à ocorrente na bacia do Santa Maria, apesar das peculiaridades regionais, ou seja, 77% dos participantes estiveram incluídos nos mesmos 5 grupos mais representativos, alterando apenas a ordem entre eles. O grupo com maior participação foi o de autônomos em ambos os casos, demonstrando que o nível de organização social está aquém do desejado. No Santa Maria, os autônomos foram representados, em sua grande maioria, por produtores rurais ligados ao cultivo de arroz. No Litoral Norte, a representatividade deste grupo foi bem mais diversificada, incluindo profissionais liberais, comerciantes, moradores e construtores, entre outros.

O executivo e o legislativo municipais foram melhor representados que as associações profissionais ou de classe no Litoral Norte, o que pode ser explicado pelo grande número de municípios da região e pelo maior envolvimento com a proposta de macrozoneamento. No Santa Maria esta ordem foi invertida, uma vez que essas associações foram representadas basicamente por agentes ligados ao setor arroseiro, que demonstra um bom nível de organização.

Esse processo de mobilização vem contribuindo significativamente para o aumento do nível de organização social e de conscientização ecológica da região costeira.

A fase de discussão com a comunidade está em andamento e está prevista uma reunião de fechamento de uma proposta consensual. Esta proposta servirá de subsídio para a decisão do Comitê sobre o enquadramento, assim como a proposta de macrozoneamento servirá de subsídio para o fórum competente.

#### 4 - CONCLUSÃO

O processo de discussão sobre enquadramento com a comunidade mostrou aspectos positivos, ressaltando-se a parceria produtiva entre FEPAM e DRH, na tentativa de integração entre os aspectos qualitativos e quantitativos dos recursos hídricos, e a contribuição para melhorar o nível de organização social. Os dois instrumentos de coletivização utilizados mostraram-se eficientes: relato de experiências de outras bacias hidrográficas e relato da avaliação da participação da comunidade.

Diversos níveis de dificuldades foram detectados, salientando-se a obtenção de linguagem comum entre os diversos atores, a compatibilização dos diferentes interesses e o rompimento da cultura de adesão, principalmente quando o produtor social é um agente do governo.

#### 5 - BIBLIOGRAFIA

- BRASIL, (1986). Resolução CONAMA N° 20, de 18.06.86. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Brasília.
- HAASE, J.; LEITE, E. H.; SILVA, M. L. C.; PINEDA, M. D.; & COBALCHINI, M. S., (1994). Enquadramento dos recursos hídricos da parte sul do estuário da Laguna dos Patos. Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM. Porto Alegre.
- LEITE, E.H., HAASE, J., PINEDA, M.D., SILVA, M.L.C. & COBALCHINI, M.S.C., (1995). Enquadramento dos Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul. Revista ECOS, N° 3. Porto Alegre.
- PINEDA, M.D., SILVA, M.L.C., COBALCHINI, M.S.C., LEITE, E.H. & HAASE, J., (1997). Enquadramento como instrumento de gestão de recursos hídricos: experiência desenvolvida na região metropolitana de Porto Alegre. II Encontro Nacional para Discussão sobre a Resolução N° 20 do CONAMA/86. Secretaria do Estado para Assuntos de Meio Ambiente. Vitória.
- RIO GRANDE DO SUL, (1994). Política Estadual de Recursos Hídricos. Lei N° 10.350, de 30.12.94. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL, (1997). Programa de recuperação e desenvolvimento da bacia hidrográfica do rio Santa Maria. Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL, (1997). Avaliação da disponibilidade hídrica superficial e subterrânea do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Relatório Técnico Final. Secretaria de Obras Públicas, Saneamento e Habitação. Porto Alegre.
- TORO, J. B. & WERNECK, N. M. D., (1997). Mobilização Social. Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazonia Legal. Movimento de cidadania pelas águas. Brasília.