

DELIBERAÇÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS: QUEM PARTICIPA, COMO FAZ E O QUE DECIDE?

Resumo

Através de reflexões teóricas e empíricas, sucintas e introdutórias, acerca do conceito de deliberação e participação, sustentadas na teoria democrática contemporânea, objetivamos, neste artigo, estabelecer conexões entre esses conceitos e o modelo de gestão de águas adotado no estado da Bahia. Em suma, pretendemos apresentar parte do debate inscrito no projeto de pesquisa intitulado Condicionantes Políticos do Processo de Institucionalização da Política Estadual de Recursos Hídricos da Bahia: limites e possibilidades, dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Assim, inicialmente, introduziremos em linhas gerais o conceito de deliberação e em seguida o de participação, à luz da teoria democrática, estabelecendo relação destes com questões relacionadas à gestão de águas na Bahia. Por fim, apresentamos as nossas considerações finais.

Palavras-chave: deliberação; comitês; participação.

INTRODUÇÃO

*O sabiá no sertão
Quando canta me comove
Passa três meses cantando
E sem cantar passa nove
Porque tem a obrigação
De só cantar quando chove.
(Zé Bernardinho)*

Ao tratarmos neste artigo da temática “Condicionantes da Política Estadual de Recursos Hídricos: limites e possibilidades da efetividade das deliberações dos membros de Comitês de Bacias Hidrográficas” é prudente, de início,

¹ Universidade Federal da Bahia – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Mestranda em Ciências Sociais – e-mail: issa_bella@hotmail.com

expormos a questão central da pesquisa em curso: de que forma as deliberações dos membros de Comitês de Bacias Hidrográficas são operacionalizadas no processo de formulação e implementação da Política de Águas da Bahia? Esta pergunta é pertinente haja vista que temos como objetivo central compreender a efetividade de uma das principais instâncias criadas legalmente e institucionalmente para deliberar e decidir sobre a gestão de águas.

Nesse sentido, procuraremos hipoteticamente demonstrar que embora se admita, em essência, que os processos de formulação e implementação da política supracitada são correlacionáveis, e os fundamentos da metodologia participativa sejam lançados, as técnicas e métodos utilizados tanto no momento da sua elaboração quanto execução, ora se aproximam da realidade do órgão executor, ora do servidor, ora de um dos segmentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, sendo os demais membros coadjuvantes nesse processo, impondo limites as suas deliberações.

A última década é o marco temporal do processo de instituição e criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil. No entanto, pouco se sabe sobre a efetividade da participação dessas instâncias nos processos decisórios políticos institucionais, mesmo quando já lhes são garantidos todo um marco legal e institucional que fundamenta sua existência e atuação. Ou seja, quem participa, como faz, o que decide e como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos comitês? Questões estas relevantes para pesquisa ora apresentada.

A Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGREH – Lei Estadual nº 11.612 /2009 – alterada pela Lei Estadual nº 12.377/11, da Bahia, em conformidade com a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos – SINGREH, Lei Federal nº 9433/1997, definem a água como bem natural, dotada de valor econômico, que pode ter usos múltiplos (consumo humano, produção de energia, transporte aquático, lançamento de esgotos, entre outros. Com essas diretrizes legais, a gestão dos recursos hídricos passa a ser descentralizada, contando com a participação do poder público, usuários e comunidade.

Importa-nos saber como nos espaços públicos colegiados, a exemplo os Comitês de Bacias Hidrográficas, a gestão deste bem natural ou econômico é entendida e praticada. Nesses espaços colegiados, a gestão do uso e apropriação desse bem e ou recurso constitui-se em elemento central de disputa e conflito de interesses. A natureza e os graus de conflito variam de acordo com as especificidades de cada comitê, especialmente, no que tange as diferentes concepções

e escolhas políticas das partes envolvidas no processo de Planejamento e Gestão das Águas.

Quanto à composição do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGREH, verifica-se que o conceito de gestão descentralizada e participativa aparece como elemento norteador do nosso modelo de Planejamento e Gestão das Águas. Entretanto, nem sempre as funções de decisão e execução da Política Estadual de Recursos Hídricos são constituintes e constituídas de práticas ou exercício de poder compartilhado.

Esta suposição toma como referência os entes que compõe o SEGREH: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH; a Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA; o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – INEMA; (Alterado pela Lei Estadual 12.377/2011); os Comitês de Bacia Hidrográfica; as Agências de Bacia Hidrográfica (nenhuma criada na Bahia); os órgãos setoriais e/ou sistêmicos, cujas atividades ou competências guardam relação com a gestão ou uso dos recursos hídricos e a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos – CERB – que vão reproduzir, muitas vezes, modelos ou concepções políticas resistentes à democratização dos espaços decisórios.

Dentre os entes acima citados, os Comitês de Bacias Hidrográficas, colegiados constituídos por representantes dos governos e da sociedade civil – compreendendo segmentos dos usuários e entidades não governamentais – serão objeto de estudo de nosso trabalho de pesquisa, que ora se inicia, no curso de mestrado em Ciências Sociais, da Universidade Federal da Bahia.

Diante do exposto, apresentaremos neste artigo algumas reflexões teóricas, sucintas e introdutórias, sobre o conceito de deliberação e participação, apresentadas na teoria democrática contemporânea. Por considerarmos relevantes para nosso problema de pesquisa. Desta forma, um resumo do projeto de pesquisa² se faz necessário, pois nos ajudará a entender a pertinência ou incoerência dessas reflexões, discorridas neste artigo.

Definimos, neste projeto, como nossa área de abrangência as Regiões de Planejamento e Gestão das Águas (RPGA's) da Bahia. Selecionamos quatro Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH's) desse universo: do Rio Grande, do Rio Itapicuru, do Rio Verde Jacaré e do Rio Paraguaçu. Os critérios de seleção deram-se a partir de observações e identificação de elementos e ou condições que os diferenciam, tais como: localização geográfica, disponibilidade hídrica

2 Projeto de pesquisa em desenvolvimento intitulado: Condicionantes Políticos do Processo de Institucionalização da Política Estadual de Recursos Hídricos da Bahia: limites e possibilidades para incorporação das deliberações dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

das regiões, campos de disputa de interesse pela água e graus de qualificação técnica e política dos membros dos comitês.

Objetivamos, com esse trabalho investigativo, desenvolver uma reflexão crítica sobre o caráter participativo da gestão de águas no nosso estado, na perspectiva de entender em que medida as deliberações dos membros de Comitês de Bacias Hidrográficas influenciam o processo de formulação, discussão e execução da Política de Águas.

Importa compreender como os diferentes segmentos interessados – poder público, usuários e entidades não governamentais, que compõem esse colegiado, decidem como planejar e gerenciar, de forma participativa, o uso e apropriação da água, compatibilizando os seus diversos usos: abastecimento, uso industrial, irrigação, transporte, produção de energia, entre outros.

Para tanto, pretendemos metodologicamente fazer, além de estudos bibliográficos, análises de atos administrativos, de diferentes espécies, especialmente os de caráter normativos, consultivos e deliberativos, expressos em documentos institucionais e administrativos, como: atas, moções, deliberações, notas técnicas, resoluções, decretos, instruções normativas, leis, comunicações internas e ofícios, praticados pelos membros que compõe três dos entes do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos: CONERH, INEMA e CBH's.

Analisar as metodologias utilizadas em alguns dos instrumentos considerados estratégicos pelo órgão executor da Política de Recursos Hídricos (programas, projetos e ações) e pelas instâncias responsáveis por fazer a articulação política e institucional dos comitês (diretorias e coordenações) do respectivo órgão, a fim de identificarmos mecanismos que potencializam ou fragilizam a descentralização e participação da gestão de águas.

E ainda, por meio de entrevistas e grupo de discussão, com atores sociais que atuam e atuaram, no SEGREH, investigar condicionantes políticos do processo de institucionalização da Política Estadual de Recursos Hídricos da Bahia que impõem ou podem impor limites e possibilidades às deliberações dos Comitês de Bacias Hidrográficas na Bahia, na perspectiva de responder a questão central da pesquisa acima mencionada.

Assim, pretendemos, ao longo de todo o texto, extrair das discussões teóricas sobre democracia deliberativa e participativa, na atualidade, o conceito de deliberação e participação, enquanto processo decisório político institucional, por entendermos que são ferramentas analíticas, imprescindíveis, para analisarmos essa inovação democrática da gestão de águas no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas.

DELIBERAR E PARTICIPAR: LIMITES E POSSIBILIDADES DOS MEMBROS DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

É partindo da questão acima que vamos buscar respostas condizentes seguindo, sucintamente, a trilha conceitual da teoria democrática contemporânea, mais especificamente, quando estabelece relação entre democracia, deliberação e participação, na tentativa de fazer interfaces entre Gestão Pública das Águas e alguns princípios presentes nos modelos de democracia deliberativa e participativa.

Desta forma, trazer para nossa análise e avaliação sobre a efetividade da participação dos diferentes atores que compõem essa entidade colegiada e tripartite o conceito de deliberação e participação, nos serve como alternativa viável para entendermos o sentido de democracia que adotamos nesse modelo de gestão.

Dito de outra maneira, parece-me que hoje a questão central na disputa em torno do sentido da democracia encontra-se justamente na definição da natureza e da posição que podem e/ou devem ocupar a participação e a deliberação de cidadãos e cidadãs no estado democrático de direito. (NOBRE, 2004, p. 22)

Como perspectiva teórica, iniciaremos nossa discussão sustentada em leituras de autores que trabalharam o conceito de deliberação, relacionado com algumas experiências teóricas e empíricas desenvolvidas pela teoria democrática, a partir da segunda metade do século XX, lembrando sucintamente teóricos da corrente deliberativa como os pensadores Jürgen Habermas, Joshua Cohen e James Bohman.

Tomando como referência a indicação e subsídios teóricos, de Leonardo Avritzer (2000, p. 25-46), ao caracterizar o processo de transição da teoria democrática, entre a primeira e segunda metade do século XX, a partir da relação estabelecida entre prática democrática e processo deliberativo, avaliamos que o modelo de gestão descentralizada e participativa que aparece implícito e explicitamente na Política Estadual de Recursos Hídricos e no Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGREH – Lei Estadual nº 11.612 /2009 –, alterada pela Lei nº 12.377/11 da Bahia, nos serve como objeto central de estudo para se entender a concepção de democracia adotada pelo Estado e em qual lugar deve ser discutida, formulada, efetivada e avaliada.

As questões levantadas por esse autor sobre as contradições existentes entre o conceito decisionístico de deliberação e o conceito argumentativo de deliberação, trazidos pelos teóricos da democracia, especialmente este último, poderá nos servir como fundamentação teórica, no desenrolar do trabalho de

pesquisa, para discutirmos sobre o quê, com quem, com qual centralidade e como deliberam alguns Comitês de Bacias Hidrográficas na Bahia. E assim, entendermos de que maneira suas deliberações são incorporadas no processo de institucionalização da Política Estadual de Recursos Hídricos da Bahia.

Haja vista que tanto a legislação federal quanto estadual lhes confere atribuições de caráter deliberativo, consultivo e normativo, portanto, consideramos essa entidade colegiada o espaço privilegiado da democratização da Gestão Pública de Águas. O que pode ser reforçado por Leonardo Avritzer quando afirma que: ao nosso ver, o local da democracia deliberativa devem ser os fóruns entre o Estado e sociedade “[...] Esses fóruns seriam, no caso, brasileiro, os conselhos e o orçamento participativo”. (AVRITZER, 2000, p. 43)

Analisando as características dos arranjos deliberativos dos pensadores, Jürgen Habermas, Joshua Cohen e James Bohman, embora estes se aproximem do conceito argumentativo de deliberação, trazendo, assim, a discussão acerca da democracia deliberativa, apresentam diferenças conceituais, substanciais, sobre o termo deliberação.

Ao discutir o conceito de deliberação, Jürgen Habermas traz para análise do político o debate argumentativo, como o fez Joshua Cohen e James Bohman. Entretanto, o fez de forma diferente e variada ao longo de seu trabalho teórico.

Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não possa ser reduzida à vontade da maioria, como quer Rousseau, ou à representatividade de um só indivíduo na posição original, como quer Rawls. É preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação. (AVRITZER, 2000, p. 36- 37)

Podemos perceber em Habermas, que o conceito de deliberação aparece vinculado à relação estabelecida entre os procedimentos institucionalizados do sistema político (processos formais) e as interações e comunicações geradas na esfera pública (processos informais). Em outros termos, é na relação estabelecida entre esses processos que o entendimento sobre deliberação é explicitado, ou seja, sua definição aparece como o processo pelo qual a sociedade legitima as decisões políticas democráticas.

Deliberação seria, portanto, uma categoria normativa onde os processos formais e informais exigem o debate e a negociação. Ou seja, a deliberação seria o processo onde é identificada ou conhecida uma diversidade de posições

em torno de um problema na perspectiva de respondê-lo. Nesse sentido, ao se referir a Habermas, Lubenow (2010, p. 232) conclui:

‘Deliberação’ é uma categoria normativa que sublinha uma concepção procedimental de legitimidade democrática, segundo Habermas. Esta concepção normativa gera uma matriz conceitual diferente para definir a natureza do processo democrático, sob os aspectos regulativos (ou exigências normativas) da publicidade, racionalidade e igualdade. Embora também tenha um caráter empírico-explicativo, a ênfase da concepção habermasiana de democracia procedimental assenta no caráter crítico-normativo. A concepção procedimental de democracia é uma concepção formal e assenta nas exigências normativas da ampliação da participação dos indivíduos nos processos de deliberação e decisão e no fomento de uma cultura política democrática.

Habermas reincorpora a argumentação no mundo social a partir da ideia de mundo social reflexivo de Popper, segundo Avritzer (2000). O autor vai conjecturar e admitir que as formas de argumentação são próprias ao mundo social e que cada situação pode demandar interpretações diversas, significando que divergir da maioria não significa estar errado e nem tão pouco atribuir a limitação de informação de alguns sujeitos a não construção de consensos.

Trazendo a ideia de deliberação habermasiana para o contexto da gestão pública das águas, mais especificamente a sua aplicabilidade no âmbito de um dos seus principais organismos colegiados – os Comitês de Bacias Hidrográficas – é importante considerarmos a questão central de nosso projeto de pesquisa, ao qual trouxemos, inicialmente, nesse texto, uma pergunta introdutória, sem pretensão de respondê-la, mas suscitar algumas conjecturas, ou seja, as deliberações dos membros de Comitês de Bacias Hidrográficas interferem na agenda de governo? Conseguem, estas deliberações, influenciar a formulação e implementação da Política de Águas da Bahia?

Em outras palavras, pela nossa experiência³ a gestão de água estaria ligada a um processo de deliberação coletiva? Ou melhor, para sermos mais exatos, os comitês são espaços deliberativos? As opiniões dos três segmentos, que os compõem, conseguem influenciar o processo de tomada de decisão relacionada aos usos múltiplos da água?

Através de estudos prévios, acreditamos que a participação dos principais atores interessados ou afetados por decisões políticas relacionadas à gestão

3 A autora deste estudo desenvolve atividades socioambientais na Secretaria de Meio Ambiente e no órgão executor da Política Estadual de Recursos Hídricos da Bahia desde 2008.

de águas – poder público, sociedade civil e usuários – conseguem de alguma forma influenciar a sua condução. Trata-se de uma suposição que requererá maiores estudos.

Vele ressaltar que nossas opiniões, neste momento, resultam de nossas observações e apreciações feitas sobre a estrutura organizacional e as atribuições que são conferidas a essa entidade colegiada, apresentadas em alguns instrumentos legais, em particular, três resoluções do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH (Resolução nº 52/2009, 55/2009 e 73/2010).

Ou seja, na estrutura organizacional do comitê – diretoria (presidente, vice-presidente e secretário), secretaria executiva, grupo de trabalho, câmeras técnicas e Plenário – podemos perceber que as deliberações dos seus membros somente são legitimadas em assembleia geral, considerada instância máxima, sendo assim, essa configuração política administrativa nos leva a crer que os membros de comitês conseguem influenciar de alguma forma os rumos da gestão de águas.

E, ainda, habersianamente, se é que assim se pode falar, podemos, observando a sua composição e suas atribuições, hipoteticamente, dizer que as preferências de seus atores não são dadas, mas construídas na interação e na comunicação. Assim, os comitês são estruturalmente pensados para deliberar outras hipóteses, a partir de um processo de discussão que consegue influenciar a política de governo petista.

Pensando, em termos institucionais, talvez aos moldes habermasiano, esse modelo, pretensamente democratizante da gestão, posto pela Política de Águas da Bahia, onde são apresentados pressupostos, arranjos institucionais e mecanismos de controle político, nos sirva como indicador para se pensar quem deve efetivamente participar, como deve fazer, sem, contudo, responder sobre o que se decide neste espaço de decisão partilhada ou espaço de deliberação.

Buscar, também, na discussão de Joshua Cohen, referente ao conceito de deliberação, elementos relacionáveis ao modelo de gestão de águas na Bahia, no intuito de entender o caráter deliberativo dos comitês, será um caminho aberto de possibilidades analíticas em nosso trabalho. Para Cohen, a deliberação compreende discussão e participação nas tomadas de decisões da sociedade junto com o Estado. Diferentemente de Habermas, o conceito de deliberação é um misto de participação e discussão.

Tomando esse debate como referência, e a partir de uma base empírica, que será posteriormente sistematizada, arriscáramo-nos a afirmar que embora se admita, em essência, que os processo de formulação e implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos são correlacionáveis e os fundamentos

da metodologia participativa sejam lançados, as técnicas e métodos utilizados, tanto no momento da sua elaboração quanto execução, ora se aproximam da realidade do órgão executor, ora do servidor, ora de um dos segmentos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, sendo os demais membros coadjuvantes.

Em outros termos, o reconhecimento de que no âmbito do comitê, enquanto entidade que decide em primeira instância, conforme previsão legal, os processos participativos e discursivos se fazem presentes, não significa dizer que essa participação e discussão seja substancial a ponto de fazer com que suas deliberações interfiram positivamente ou satisfatoriamente nos desígnios do planejamento e gestão das águas. Ou seja, um estudo mais aprofundado sobre esta questão nos permitirá enxergar em que medida a dialogicidade, enquanto princípio metodológico, se faz mister na sua efetivação.

Ou melhor, seguindo a lógica de explicação de Bohman, deliberação consiste num processo dialógico. Assim, não há deliberação sem dialogicidade, isto é, as lógicas aparentemente inconciliáveis e antagônicas, que movem os processos deliberativos e decisórios dos membros de comitês, se completam e se associam. Para tanto, é imprescindível, para se entender melhor esse conceito, considerar que a discussão e a participação entre os atores interessados na gestão das águas pressupõe que sejam sempre qualificados.

Isso significa dizer que, seguindo a definição de Bohman, o diálogo no contexto desse ente colegiado deve advir de uma relação mais horizontalizada e não vertical de um com o outro. É esse processo dialógico que permite que se construa uma cultura política fundada no respeito e na colaboração.

Entendendo o Comitê de Bacia Hidrográfica como o lugar do conflito de interesses e da contradição, percebemos que a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil, na gestão das águas, se dá de maneira desigual. A exigência de qualificação técnica e política de seus membros dificultam, principalmente, os representantes da sociedade civil de entenderem e cumprirem seu papel enquanto partícipes da gestão de recursos hídricos no Estado, impondo barreiras ao partilhamento efetivo do poder. Nessa direção Evelina Dagnino (2002, p. 35) considera que:

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. Além disso, outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos.

Nessa perspectiva, é necessário trazer para o debate o conceito de participação enveredado pela teoria democrática na atualidade, mais especificamente, para não alongarmos a discussão, dado os limites espaciais deste texto, recuperaremos aqui apenas, o conceito de participação, da inglesa Carole Pateman e do canadense C. B. Macpherson.

Considerando as diretrizes gerais do SEGREH, ou seja, que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada, contando com a participação do poder público, usuários e comunidade, acreditamos, assim como Carole Pateman, que uma vez estabelecido o sistema participativo, é possível que os membros de comitês de Bacias Hidrográficas com a sua vivência, experiência e prática, ao longo da gestão de águas, aprendam a participar no sentido de democratizar efetivamente a gestão.

Como resultado de sua participação na Tomada de Decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado. [...] Uma vez estabelecido o sistema participativo (e este é um ponto de maior importância), ele se torna autossustentável por que as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula: quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p. 39)

Para Pateman, participação é um modo de proteger os interesses privados e públicos e, acima de tudo, é uma ação educativa, ou seja, é a inclusão de todos nos processos decisórios capaz de permitir o desenvolvimento individual e, por conseguinte, o coletivo. “Novamente, na teoria participativa, a ‘participação’ refere-se à participação (igual) na tomada de decisões ‘igualdade política’ refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões”. (PATEMAN, 1992, p. 61-62)

Essa definição de participação, aplicada no contexto dos comitês, enquanto espaços deliberativos, seria o processo no qual cada membro isolado tem igual poder de determinar o resultado final das decisões referentes aos usos múltiplos da água. Entretanto, não podemos precisar no momento se essa participação é escassa ou abundante, se existe igualdade política entre os seus membros, se um dos segmentos, que os compõem, domina os demais, se ela consegue fortalecer o sentimento de cidadania, se gera solidariedade e desenvolve nos indivíduos certas competências que aplicarão em outros setores, além da própria política.

Sabemos apenas reconhecer que não devemos extirpar desse universo o conflito de interesses e a contradição, tanto sobre o entendimento que se tem de participação, quanto a sua efetividade, mesmo quando na construção de consensos, os membros dos Comitês de Bacias Hidrográficas apresentam assimetrias sociais relevantes (de gênero, de classe, de território, de raça, entre outros) que precisam ser enfrentadas para que, apropriadamente, entendamos quem, como e o que se decide sobre as águas em nosso estado.

Esse reconhecimento do comitê, enquanto espaço de conflito e contradição, é extremamente importante para respondermos certas questões de forma suficiente, porém não acabada, necessárias para comprovarmos ou negarmos nossas hipóteses, levantadas ao longo do texto sobre a efetividade da participação dos membros de comitês no processo de execução e implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos, quais sejam: a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil se dá de maneira desigual? Quais variáveis dificultam ou favorecem o entendimento e cumprimento do papel de cada representante enquanto partícipes da gestão de recursos hídricos?

Essa prerrogativa nos faz refletir se essas assimetrias, relacionadas às condições materiais, técnicas e políticas dos membros de comitês obstaculizam a descentralização e participação da gestão de águas.

Após apresentarmos alguns possíveis desafios a serem enfrentados, discorreremos brevemente sobre o conceito de participação de C. B. Macpherson, para analisarmos, à luz da teoria, a sua relação com o modelo de gestão de águas na Bahia. Macpherson (1978) ao discutir, em termos de modelo, a essência da democracia liberal em sua obra *A Democracia Liberal. Origens e Evolução*, identificando limites e possibilidades desse regime, nos apresenta alguns modelos de democracia liberal: a “protetora”, a “desenvolvimentista”, a de “equilíbrio” e a “participativa” – dentre os quais, defende e propõe um modelo de Democracia Participativa.

Ao defender um modelo de democracia participativa, Macpherson afirma que o principal problema dos sistemas democráticos é conseguir fazer com que a democracia seja alcançada. Para o autor, importa saber que os requisitos necessários para que haja transformação democrática é a mudança de consciência do povo e diminuição da desigualdade social e econômica. Inferimos então, que participação seria o meio pelo qual o povo, em condições de igualdade social e econômica, toma decisões e partilham do poder.

Como alternativa para resolver esse impasse, preocupado com o futuro dos sistemas de governos mais participativos, o autor nos alerta quanto à necessidade de mesclar democracia representativa com instituições participativas,

incluindo aí os conselhos. Para tanto, como garantia de obtenção de uma democracia participativa mais simples, propõe o sistema piramidal.

[...] um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Assim, começaríamos com a democracia direta ao nível de fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas [...] Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais para assuntos desses segmentos territoriais. (MACPHERSON, 1978, p. 110)

Ao refletirmos sobre este sistema, entendemos que a participação da população nos processos de decisão, formulação, implementação e avaliação da gestão de águas, em todos os níveis piramidais, considerando o proposto em Macpherson, são requisitos importantes para sua democratização. Em suma, se conseguirmos assegurar que a democracia direta (na base) e indireta (por delegação) sejam efetivadas, maior será a capacidade de entendimento e intervenção e menor serão as assimetrias apresentadas, em especial, as de caráter técnico e político, dos atores sociais que compõem os comitês.

Se considerarmos os Comitês de Bacias Hidrográficas, enquanto um nível após a base, a constituir-se como meios públicos de deliberação, criados para promover a participação da sociedade, não podemos desconsiderar que a democratização da gestão de águas e seu planejamento, no âmbito de cada Bacia Hidrográfica, implicam na garantia da qualidade da participação e dos instrumentos oferecidos em nível local.

Portanto, a implementação de políticas e instituições participativas, formais e não formais, no contexto da gestão de águas da Bahia, em particular, no governo do Partido dos Trabalhadores, traz desafios importantes relacionados ao modelo de democracia que temos e ao que almejamos alcançar.

Em resumo, no contexto da gestão pública das águas, mais especificamente, em um dos seus principais organismos colegiados, os Comitês de Bacias Hidrográficas, é importante considerarmos que a participação supõe uma relação de poder entre as partes envolvidas, Estado e sociedade civil, exigindo determinados procedimentos e comportamentos ordenados e sistematizados. Nesses espaços públicos, o compartilhamento do poder, expressos nas suas concepções e projetos políticos, se dá de forma tensa e conflituosa. Em outras palavras, o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto

compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas. (DAGNINO, 2002)

Por esta razão, a garantia da efetividade das atribuições de caráter consultivo, normativo e deliberativo dos membros de CBH's, requer tempo para que se efetivem de fato em experiências concretas de espaços democráticos e de socialização do poder. Muitos estudos dirigidos à análise e avaliação do funcionamento de determinados espaços públicos colegiados revelam que, apesar dos avanços conquistados, ainda resta um longo caminho a ser percorrido para que essas inovações institucionais superem os constrangimentos e dificuldades ainda presentes nesses espaços democráticos. A exemplo, Evelina Dagnino pontua alguns limites e possibilidades da gestão pública compartilhada e participativa, especialmente os relacionados à partilha do poder.

O reconhecimento dos diferentes interesses e a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do interesse público, a participação na formulação de políticas públicas que efetivamente expressem esse interesse são algumas das dimensões que constituem essa novidade. (DAGNINO, 2002, p. 34)

Concluimos assim que, neste momento, a entrada da sociedade civil nos debates políticos, a respeito da gestão pública de águas e de seus respectivos programas, traz algo de novo. Sua inserção impõe um contraponto às concepções e programas fechados aos espaços participativos, em distintas esferas e atividades públicas, por impor limites ao aumento e fortalecimento desses atores, e a exigência de um novo modelo de se fazer políticas públicas, pautadas na transformação, a qual é permitida a conformação de políticas públicas como resultado da participação.

Entretanto, é importante considerar que em todo processo de criação, execução e maturação de qualquer entidade colegiada – e os comitês não são diferentes, o processo tende a ser lento, gradual e evolutivo. Desta forma, esperamos que este trabalho de pesquisa seja capaz de responder, diante desse cenário de atuação conjunta entre poder público, usuário e sociedade civil, nosso problema de pesquisa.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p.25-46. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2010.

BAHIA. CONERH. Resolução nº 55, de 2009. Aprova o Regimento Interno Base para Comitês de Bacias Hidrográficas Estaduais. *Diário Oficial*, Salvador, 11 set. 2009, ano XCIV, n. 20.079. p. 1-13.

BAHIA. CONERH. Resolução nº 52, de 2009. Estabelece diretrizes e critérios para a formação e a renovação de Comitês de Bacia Hidrográfica no âmbito do Estado da Bahia e da outras providências. *Diário Oficial*, Salvador, Salvador 27/28 jun. 2009, ano XCIII, n. 20.018 e 20.019, 27.p. 01 - 22.

BAHIA. CONERH. Resolução nº 73, de 2010. Altera o prazo dos mandatos dos membros de Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs. *Diário Oficial*, Salvador, 29/30 maio 2010, ano XCIV, n. 20.282 e 20.283. p. 01- 2.

BAHIA. Lei 11.612, de 08 de outubro de 2009. Instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de e Recursos Hídricos, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Salvador, 23 dez. 2009, ano ano XCIV, n. 20.161. p. 1-44. (Alterada pela Lei 12.035/10 e Lei 12.377/11).

BRASIL. Lei nº 9433, 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 1989. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, [9 jan. 1997]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 05 jul. 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DARGINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP. p. 9-15.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion*. n. p. 121, v.51, p. 227-258, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/kr/v51n121/12.pdf>. Acesso em 22 jul. 2012.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

NOBRE, M. (2004). Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. NOBRE, M. (Org.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, p. 1 -34.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TATAGIBA, L. T. (2002). Os conselhos 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, p. 47-103.