

## **A mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos – gênese, motivação e inclusão social**

Irenilda Ângela dos Santos\*  
Carlos Hiroo Saito\*\*

### **Resumo**

A hipótese de que a participação social aparece em tempo de crise social e ambiental, como mito, para amenizar conflitos e legitimar os processos decisórios de grupos hegemônicos, é analisada a partir das práticas de gestão dos recursos hídricos no Brasil. Três aspectos da mitificação são apontados: a origem da participação, a noção de igualdade entre os segmentos participantes do processo, e o caráter do produto obtido pelos processos participativos. Conclui-se que a mitificação de processos participativos distorce e obscurece a sustentabilidade ambiental e social e que essa mitificação é favorecida pela existência de fortes desigualdades sociais que influenciam na forma de participação dos diversos segmentos da sociedade, e pela presença do economicismo na Política Nacional de Recursos Hídricos, orientando os Comitês de Bacia Hidrográfica para o caminho da cobrança pelo uso da água.

**Palavras-chave:** Gestão de recursos hídricos, gestão participativa, exclusão social, participação social, mitificação.

---

\* Professora do Departamento de Serviço Social, ICHS, Universidade Federal do Mato Grosso (irepanta@hotmail.com).

\*\* Pesquisador do CNPq e Professor do Departamento de Ecologia, IB, Universidade de Brasília (carlos.saito@pesquisador.cnpq.br)

The mythicization of the social participation in Brazilian water resources policy – origin, motivation and social inclusion

**Abstract**

The hypothesis stating that the social participation arises in times of social and environmental crisis as myth to soften the crisis and legitimize decision process conducted by dominant groups is analysed based on water resources management practices in Brazil. Three aspects of the mythicization are pointed out: the origin of the participation, the notion of equality among the participants of the process, and the nature of the products obtained by participatory processes. The conclusion is that the mythicization of the participatory processes distorts and darks the environmental and social sustainability and it is favoured by the existence of deep social inequality which influences the participation mode of those several stakeholders, and by the presence of an economic bias in the National Policy of Water Resources, leading the River Basin Committees to the way of charging for the use of water.

**Key words:** Water resources management, participatory management, social exclusion, social participation, mythicization.

**Introdução**

Historicamente, o direito às informações sempre foi negado a amplos setores da população em países periféricos como o Brasil. Mais que isso, em muitos momentos, a veiculação de informações deturpadas foi usada para promover a falsa idéia de que estava havendo participação popular neste ou naquele empreendimento, reafirmando o ideário liberal enquanto falácia do lema da revolução francesa. Apenas a título de exemplo, nos anos que precederam a proclamação da Independência do Brasil, a busca da disseminação do ideário liberal para fortalecer os ideais separatistas foi apenas uma forma de ampliar o apoio político para conduzir o movimento político de acordo com um grupo

minoritário. Nas palavras de Neves (2002) *“ao temerem qualquer alteração brusca da ordem social e ao fecharem os olhos para os problemas específicos da implantação do liberalismo na América portuguesa – em particular, as contradições criadas pela escravidão –, acabaram implantando um simulacro do ideário que defendiam. O resultado foi que, ao invés de dar origem à participação política e à noção de cidadania, a independência redundou num modelo de nação do qual a maioria ficou excluída (...)”*. Um outro exemplo pode ser fornecido pela história do país mais recente, do início da década de 70, quando com a euforia pela conquista do tricampeonato mundial de futebol e a proposta de desenvolvimento econômico acelerado (o “milagre brasileiro”), a nação foi convocada para formar uma “corrente pra frente” que garantisse a legitimidade para as políticas de governo.

Nestes casos, o conceito de participação é apropriado e deturpado pelo setor dominante da sociedade como forma de obter uma pretensa legitimidade social às suas decisões, sendo esta prática normalmente evocada nos momentos de crise, como forma de contornar processos de mobilização e crítica em marcha. Segundo Victorino (2003), baseado em Barth (1987), ilustres técnicos da Associação Brasileira de Recursos Hídricos – ABRH afirmaram que “a participação do poder público em geral na gestão dos recursos hídricos deve ser uma das formas de viabilização política na gestão destes recursos. Entretanto, essa participação deverá ser, preferencialmente, sob modo de informação e consulta, sem que a Administração Pública decline do seu dever de decidir entre alternativas”. Nesta visão, a participação é caracterizada como sendo concedida pelos setores dominantes, desfigurando seu caráter histórico de conquista.

Portanto, a participação é, em si, um conceito e uma prática em disputa, e reflete a dinâmica de conflitos e contradições de um momento histórico de uma dada sociedade. Tratar da participação social, em particular na gestão de recursos hídricos, requer que se atente para o contexto histórico e seus condicionantes, numa visão mais integrada e complexa da problemática.

## O mito da participação

Em meio à ampla divulgação e exaltação da defesa do princípio participativo da atual Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe destacar que a discussão sobre participação aparece de forma mitificada, sendo apresentada como se o simples fato de estar disposto na lei já seria suficiente para que houvesse uma real participação. É o que aqui se alerta como sendo o mito da participação social.

Há diversos aspectos dessa problemática que a caracterizam como mitificação.

Um **primeiro aspecto** dessa mitificação diz respeito à origem da participação. Para a sociedade formal, usualmente, a participação social tem sido posta, ora como “dádiva”, ora como forma de amenizar conflitos decorrentes da gestão de uma determinada política pública. Tanto num como noutro, a participação tem origem nos setores dominantes, e em ambos os casos como concessão, desfigurando a participação como uma conquista histórica dos setores populares. Neste contexto, desqualificada como processo histórico de lutas e conquistas, a participação perde parte de seu potencial emancipatório, e facilmente se entrega aos condicionantes dos setores dominantes, em que a forma de participação é previamente definida nos limites da concessão. O espaço de participação passa a ser regulado pela forma de concessão, e o terreno para o diálogo é previamente preparado para favorecer os interesses dos setores que definiram a concessão.

Exemplos de como a participação social tem sido usada pelos grupos majoritários, pode ser vista em nosso passado recente, quando na década de 70, se usou a população para formar a *corrente para a frente*, que promoveria, em nível popular, a proposta do governo do chamado “milagre econômico”. Ao mesmo tempo, criava-se uma cortina de fumaça sobre todos os demais problemas sociais enfrentados pela sociedade, decorrentes das ações tomadas pela ditadura no Brasil (SADER, 1988). Ou seja, em muitos momentos o conceito de participação social foi

apropriado e bastante deturpado por setores dominantes da sociedade, não só no Brasil como em muitos outros países, como forma de obter legitimidade social às suas decisões. Esta prática tem sido mais adotada em tempos de crise (política, social, ambiental), como meio de buscar contornar, com o apoio popular, decisões que em muitos momentos interessa muito mais aos setores dominantes que à sociedade de modo geral.

Aparentemente, o conceito de participação social vem sendo introduzido na política ambiental como forma também de diminuir conflitos sociais, ou de minimizar essas situações-problema, haja vista que hoje eles são recorrentes, pelo menos teoricamente, em várias facetas do planejamento e gestão ambiental. Também tem sido utilizado para desvirtuar os propósitos de sustentabilidade ambiental, ao ser aclamada sob a insígnia da moda ecológica (o acontecimento ambiental, no dizer de Carvalho, 1997).

Um **segundo aspecto** dessa mitificação diz respeito à noção de igualdade entre os segmentos participantes do processo. Sob este ponto de vista, o que se apresenta como mitificação da participação, aqui, é o fato de que se veicula uma crença de que todos os grupos sociais (poder público, usuários, comunidades) envolvidos numa mesa de negociação, dentro de um comitê de bacia hidrográfica, estariam participando e contribuindo em iguais condições. A mitificação da participação passa por ignorar a assimetria de poder econômico, de conhecimento técnico-científico, de eloquência na fala e no poder de argumentação, existentes entre os diversos segmentos sociais envolvidos. Tanto é que o direito às informações tem sido continuamente negado ou sido dificultado seu acesso a parcelas expressivas da população e este é o primeiro quesito para se garantir que se possa ter participação social de amplos setores da população brasileira.

Um **terceiro aspecto** dessa mitificação diz respeito ao caráter do produto obtido pelos processos participativos, ou seja, o fortalecimento da cultura de consumo e acumulação de capital, que está intimamente vinculada ao primeiro aspecto da mitificação.

O reconhecimento destes **três aspectos da mitificação da participação social – origem da participação, noção de igualdade entre os segmentos participantes do processo, e o caráter do produto obtido pelos processos participativos que leva ao fortalecimento da cultura de consumo e acumulação de capital** – constituem elementos para uma análise mais cuidadosa dos conflitos e contradições que cercam a conceituação de participação na gestão de recursos hídricos.

Deve-se lembrar que a participação, enquanto conceito e prática disputada socialmente, encerra, no seu interior, simultânea e contraditoriamente, por um lado, a vontade das camadas populares de influir nos rumos da sociedade, como meio de diminuir as desigualdades sociais, ter acesso a maior poder político e desta forma, exercer uma prática social buscando maior inclusão social. Por outro lado, encerra, também, a vontade dos setores dominantes de conter as manifestações contestatórias e o acesso ao poder pelos setores populares por meio de práticas de cooptação, que iludem a população quanto à natureza da participação, tanto no aspecto de sua gênese como de sua forma. No primeiro caso, caracteriza-se a participação como uma concessão benevolente do dominador (em oposição à noção de conquista popular), e no segundo caso, caracteriza-se a participação como direito de tomar ciência de um conjunto de informações ou, então, como direito de atuar como executante de uma ação que foi decidida externamente, à revelia. Nestes casos, câmaras técnicas ou conselhos são formados com o propósito de iludir, podendo-se, ainda, valer de uma proporcionalidade na composição numérica dos membros dessas câmaras ou conselhos que, desde o início, favoreçam, por maioria, o setor dominante.

Tomando por base o documento Retrato 3x4 das bacias pesquisadas, do Projeto Marca d'Água (JOHNSSON e LOPES, 2003), os principais Comitês de Bacia Hidrográfica do Brasil apresentam uma estrutura de composição das representações dos diversos setores envolvidos que pouco favorece a efetiva participação social. O Comitê de Bacia Hidrográfica dos rios

Piracicaba, Capivari e Jundiaí (SP), por exemplo, tem 16 votos do governo do estado de São Paulo, 16 votos dos municípios, e 16 votos da sociedade civil, sendo que destes 16 votos, 8 votos correspondem aos usuários das águas, 2 votos às universidades e instituições de pesquisa, 2 votos aos sindicatos de trabalhadores, associações não-governamentais e comunitárias, e 4 votos a entidades ambientalistas. O Comitê de Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul (SP, MG, RJ) tem 10 representantes do poder público estadual, 10 representantes do poder público municipal e 10 representantes da sociedade civil, incluindo neste grupo universidades, usuários agrícolas, associações de moradores, serviços municipais de saneamento, usuários industriais, entidades ambientalistas, e outras. No Comitê de Bacia Hidrográfica do Vale do rio dos Sinos (RS), 20% da representação pertence ao governo, 40% aos usuários privados e públicos, e 40% à população, incluindo os legislativos municipais. Na bacia hidrográfica do rio Jaguaribe (CE), em todos os Comitês das sub-bacias (alto, médio, baixo, Salgado e Banabuiú), a representação se mantém com 40% dos representantes ligados ao poder público, 30% dos representantes ligados aos usuários e 30% ligados à sociedade civil.

Assim fica caracterizado novamente o **primeiro aspecto da mitificação da participação**, que diz respeito à origem da participação.

Numa situação mais extrema de crise social, os setores dominantes ainda podem lançar mão de um modelo de participação em que os setores populares são chamados a referendar uma tomada de decisão sem que estes últimos disponham de meios efetivos para avaliar o processo, subjugando-se ao saber técnico que não dispõem e aceitando o mito da caixa-preta e o poder dos especialistas.

Este último caso representa o **segundo aspecto da mitificação**, que diz respeito à noção de igualdade entre os segmentos participantes do processo, já apontado anteriormente e que deveremos detalhar ainda mais a seguir. O mito da

participação é construído pela veiculação de uma crença de que todos os grupos sociais (poder público, usuários, comunidades) envolvidos numa mesa de negociação estariam participando e contribuindo em iguais condições. Tomando-se como exemplo um Comitê de Bacia Hidrográfica, cabe questionar se a participação de comunidades indígenas, assegurado pela Lei 9.433/97 naquelas bacias que envolvam áreas indígenas, tem a mesma qualidade e peso nos momentos de análise de informações técnicas, comparados a representantes do setor elétrico e industrial.

Será que os representantes de segmentos empobrecidos, sem peso político ou sem acúmulo de conhecimento sobre os temas a serem discutidos terão o mesmo nível de participação dentro de um comitê de bacia hidrográfica que um grupo específico, cercado de aparatos tecnológicos e conhecimentos específicos?

Será que as decisões que venham a ser tomadas no âmbito de um grupo de discussão técnica, tendo em vista essa assimetria, não reforçaria uma mitificação da idéia de participação social de todos?

Será que aqueles que já detêm a tecnologia e conhecem, não apenas os termos técnicos mas também as formas de representação dessa informação em linguagem científica, não poderiam usar o argumento técnico e científico de forma incontestável para defender seus interesses particulares e fazer homologar a decisão que interessa a eles próprios?

Será que quando inexistente o reconhecimento e a assunção dessa assimetria, e se fala de participação social como um construto teórico aplicável plenamente a toda e qualquer situação, bastando que se crie um fórum que congregue os interessados, não se está, na verdade, fazendo uma mitificação, ou seja, vendendo uma ilusão?

Machado (2003) é enfático ao afirmar que os parceiros na negociação são desiguais: “Uns possuem mais recursos econômicos, conhecimentos e habilidades técnico-científicas do que outros”. A mitificação da participação, portanto, precisa ignorar e ocultar a existência de uma assimetria de poder econômico, de conhecimento técnico-científico, de eloquência na

fala e no poder de argumentação, entre os diversos segmentos sociais envolvidos.

Para Buarque de Hollanda (1991), a maior dificuldade de se falar sobre o assunto é devido ao caráter altamente problemático da participação democrática e da multiplicação dos espaços públicos em sociedades até muito recentemente marcadas pelos estados militares. Além disso, segundo o autor, há também a associação usual com as posições conservadoras e “politicamente incorretas” que identificam o pós-modernismo de forma direta com as ideologias do consumo e com as políticas neoliberais. Em se tratando de países periféricos, esse debate adquire intensidade e gravidade particulares.

Segundo Holanda (2000), em seu Dicionário Aurélio – Século XXI, a palavra participação quer dizer “*ato ou efeito de participar, vem do latim, Paerticipatione, e a palavra, “participar” quer dizer: “fazer saber, informar, anunciar, comunicar, ter ou tomar parte, ter ou receber parcela de um todo, associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento, ter traços em comum, ponto(s) de contato, analogia(s): e a palavra que vem, do latim participare”*”.

Tal conceituação remete claramente a categoria participação, a algo ativo. Por isso, quando se busca um enfoque participativo, as atenções devem estar voltadas e centradas, não para aquilo que se chama normalmente de instrumento, métodos ou técnicas, mas a outro ponto, conforme Brose (2001), que se constitui na questão central da participação: o poder. Ou melhor, as disputas sobre e pelo poder. Isto significa que de nada adianta apenas situar que haja participação social, quando na verdade, o poder não é distribuído, repensado.

A participação tem sido vista como ações que têm servido muito mais para justificar as estruturas organizacionais (com seus cargos, empregos, convênios, etc.) e legitimar a situação atual, do que propriamente questioná-la ou iniciar processos que provoquem mudanças sustentáveis para melhor. Uma comprovação direta disso é que as políticas locais públicas e privadas são adaptadas a cada

novo projeto externo implementado no local, desde que o mesmo não mude o *status quo* no município, ou seja, que não afete o poder das oligarquias locais.

Infelizmente, mesmo quando se busca um certo grau de articulação, essas ações continuam sem sustentabilidade, até porque a participação tem servido a outros propósitos, que quase sempre não querem relação direta com a distribuição do poder, seja regional ou local, ou até mesmo entre os participantes mais diretamente envolvidos.

Desse modo, umas das questões centrais que se deparará na solução de impasses sobre participação social será justamente ajudar a estruturar as disputas sobre poder entre atores sociais, torná-las mais transparentes e, dessa forma, contribuir para uma distribuição mais equitativa de poder entre os desiguais.

Além deste aspecto, cabe lembrar que a participação pode se dar em diferentes instâncias, ou seja, na formulação, na execução e na avaliação de um processo. Somente a participação desde a formulação, com a definição conjunta dos pressupostos, paradigmas e objetivos, assegura um efetivo processo participativo.

Esse raciocínio é de grande validade para a análise sobre a utilização do conceito de participação social na gestão de recursos hídricos. Tome-se como exemplo a Campanha da Fraternidade, promovida todos os anos pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, que, no ano de 2004, tem como tema: “FRATERNIDADE E ÁGUA” e como lema: “ÁGUA, FONTE DE VIDA”. O objetivo geral da campanha naquele ano foi assim enunciado pela CNBB: “conscientizar a sociedade que a água é fonte da vida, uma necessidade de todos os seres vivos e um direito da pessoa humana, e mobilizá-la para que este direito à água com qualidade seja efetivado para as gerações presentes e futuras”.

Para atingir esse objetivo geral, a Campanha da Fraternidade 2004 propôs os seguintes objetivos específicos:

1. Conhecer a realidade hídrica do Brasil a partir da realidade local;

2. Desenvolver uma mística ecológica que resgate o valor da água nos seus fundamentos mais profundos;
3. Apoiar e valorizar as iniciativas já existentes no tocante ao cuidado com a água, preservação das águas, captação de água de chuva e recuperação de mananciais degradados;
4. Provocar e alimentar a solidariedade entre quem tem água e quem não tem;
5. Defender a participação popular na elaboração de uma política hídrica, para que a água seja, de fato, de domínio público, e seja gerenciada pelo poder público com participação da sociedade civil e da comunidade local.

Estes objetivos deixam clara a necessidade de problematização do debate da gestão participativa de recursos hídricos nos múltiplos aspectos da participação social: inclusão social, democracia efetiva, *empowerment* sócio-comunitário e alfabetização técnica dos membros das comunidades. Aqui, entende-se *empowerment*<sup>1</sup>, no plano coletivo, como fortalecimento político-organizacional de uma comunidade, auto-referenciada nos objetivos comuns, com ações solidárias para transformar a realidade e desenvolvê-la social, cultural e economicamente (FRIEDMAN, 1992). O mesmo *empowerment*, no plano individual, envolve o fortalecimento individual, em termos de capacidade de inserção crítica e atuante na realidade, sendo dependente da alfabetização técnica. Este segundo conceito, alfabetização técnica, é tratada como o processo de apreensão dos conhecimentos científicos e tecnológicos, de forma a capacitar o indivíduo a atuar e modificar o mundo, de forma autônoma, segundo seus próprios valores (BAZIN, 1977).

Para a CNBB, há uma forte afinidade entre a Campanha da Fraternidade sobre água e a luta para a superação da miséria e da fome. Segundo ela, o alimento e a água são fontes primárias e indissociáveis de vida e, portanto, não haverá combate eficaz

---

<sup>1</sup> É comum ver este termo utilizado na versão aportuguesada como “empoderamento”.

contra a fome se não houver garantia de acesso à água, nos seus vários usos. *“As mesmas exigências éticas requerem uma mudança de mentalidade para superarmos o egoísmo e a concentração dos bens e da renda em mãos de poucos e nos impelem a um uso solidário dos alimentos e dos recursos hídricos, em suas várias formas, evitando todo desperdício e construindo relações solidárias”*. E completa: “o atendimento às necessidades básicas comuns a todos exige a definição e execução de políticas públicas adequadas ao problema e requer o envolvimento de toda população, conscientizada de seus direitos e deveres e mobilizada para defendê-los contra a corrupção, a violência e a omissão”.

O Documento-base da Campanha da Fraternidade, ao mesmo tempo em que defende e cobra uma gestão efetivamente participativa em torno dos recursos hídricos, é, também, reflexo e consequência do momento histórico cujo paradigma da gestão participativa dos recursos hídricos é fortalecido, divulgado e enraizado na cultura pela própria Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovada no ano de 1997. O fato de 7 anos depois se tornar tema da Campanha da Fraternidade reflete esse tempo de gestação e incorporação no universo cultural da sociedade e suas instituições.

Vale, ainda, destacar que a CNBB propõe um debate crítico sobre os riscos da forma de implementação dessa Política Nacional de Recursos Hídricos no que concerne ao desvio ideológico para o campo do economicismo, ou seja, a forma como lidamos com o artigo 1º da Lei 9.433/97 que diz que a *“a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”*. Segundo o documento-base da Campanha da Fraternidade, o capitalismo sempre lidou com o conceito de “escassez”, não de “abundância” e quando um bem é decretado como “escasso”, passa a ser gerido pelas regras do mercado. Na visão da CNBB, vive-se uma realidade presente em que o discurso atual sobre a temática da água é sua transformação em mercadoria, ou *“commoditie”*: *“A cobrança pelo uso da água virá em cascata sobre a população. As empresas repassarão os novos custos da água para os*

*consumidores. A população pagará mais caro pela água de consumo humano, pelo saneamento, pela tarifa de energia, pelo produto industrializado, pelos alimentos irrigados, etc. Aqui se aplica o seguinte princípio: 'quem usa, paga e quem não paga, não usa'. Mas, 'já não pagamos pela água?'. Pagamos pelos serviços, não pela mercadoria. Para aqueles que não podem pagar por ela, é obrigação do Estado providenciá-la. A novidade em jogo é que, além de pagarmos os serviços, pagaremos também pela mercadoria. (...) O risco da concentração da água nas mãos de algumas empresas privadas e de algumas finalidades específicas agrava a realidade concreta já existente dos 'excluídos da água'."*

A fim de dar conseqüência aos objetivos de conscientização da sociedade estabelecidos na Campanha da Fraternidade 2004, a CNBB propõe buscar parceiros aliados em todos os setores da sociedade, que lutam pela defesa da natureza, de forma geral, e particularmente da água, e fortalecer as iniciativas sociais já existentes, a saber:

- **Convivência com o semi-árido:** ONGs, Igrejas, dióceses, pastorais, movimentos sindicais, movimentos sociais, já vinham, há anos, buscando caminhos para resolver o problema trágico dos "sem-água" da região. Hoje, mais de 800 entidades se articulam na Articulação do Semi-Árido – ASA e, juntas, buscam construir um milhão de cisternas para abastecer um milhão de famílias com água potável. Esta luta pela água no semi-árido já é parte integrante do mutirão de "superação da miséria e da fome" articulado pela CNBB.
- **Uma política nacional de captação de água de chuva:** É preciso ter uma política nacional de captação de água de chuva, inclusive para a pequena irrigação, de forma a não sobrecarregar os rios e as águas subterrâneas como vem acontecendo. Quando a pequena agricultura e os assentamentos de reforma agrária aprenderem a aproveitar a água de chuva para a produção, acontecerá uma revolução na agricultura brasileira.

- **Preservação dos lagos para reprodução na Amazônia:** A Amazônia é nossa região mais rica de água, também do planeta. Entretanto, a contaminação dos rios e a pesca predatória vêm comprometendo a “qualidade” das águas e eliminando os peixes. É preciso solidarizar-se com as dioceses, pastorais, ONGs, populações ribeirinhas, etc., que lutam pela Amazônia.
- **Acordos de pesca e reprodução de peixes:** Existem acordos de pesca feitos em vários rios brasileiros entre pescadores e órgãos governamentais para preservar a pesca e, assim, preservar o emprego e a fonte protéica de milhões de pessoas. Que essas iniciativas sejam apoiadas para o bem das populações ribeirinhas, dos consumidores de pescado, da biodiversidade e das nossas águas.
- **Pastoral dos pescadores:** Que as dioceses fortaleçam a Pastoral dos Pescadores e a Pastoral da Terra em algumas regiões, principalmente São Francisco e Amazônia. Mais do que ninguém, são as pessoas mais próximas de nossas águas e de suas populações.
- **Apoiar áreas de preservação ambiental permanente, mananciais, mangues:** É preciso conhecer as áreas de preservação permanente cooperar de forma lúcida e organizada para sua preservação. A degradação de nossos rios chegou ao limite e já estamos em uma fase reativa.
- **Projetos de revitalização dos rios:** Hoje já existe um programa de revitalização do rio São Francisco. Entretanto, recuperar um rio é um processo longo e caro, além de exigir a participação da população local. Que cada região conheça melhor a situação de seus rios e, junto às autoridades, inicie o longo caminho da sua revitalização.
- **Projetos de aproveitamento de águas, meio urbano e rural:** O reuso da água (reutilização de águas já usadas em algumas atividades e ainda utilizáveis em outras), a captação da água de chuva, descargas sanitárias mais

econômicas, técnicas de irrigação mais sustentáveis, etc., são questões que precisam estar presentes no cotidiano de nossa população. Há iniciativas ousadas por todo o Brasil e a criatividade de nosso povo pode voar com todas as asas.

Com base no exposto, fica claro que, apesar da Política Nacional de Recursos Hídricos veicular um ideário democrático e participativo, vem recebendo críticas de setores da sociedade que avaliam que essa participação está muito longe de ser efetiva, principalmente porque o ponto de partida, ou seja, seus paradigmas básicos foram escolhidos e consolidados na lei sem o debate e a participação dos segmentos mais fragilizados da sociedade. Especificamente, dentre estes paradigmas, merece destaque o economicismo, já criticado pela CNBB.

Com respeito à crítica ao economicismo, este debate vem ganhando dimensões ampliadas e novas contribuições, que buscam caracterizar a questão como uma polarização entre as caracterizações da água como “bem público” ou “bem privado”, e a inclusão da luta pelo acesso à água como uma luta por direitos (PETRELLA, 2004; RUSCHEINSKY, 2004).

Outro exemplo de crítica a este paradigma se encontra no *Jornal da Ciência*, de 26 de Abril de 2004, editado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Nele, o sociólogo Jairo Bezerra da Silva, da UFCG, criticou a influência do Banco Mundial na Política Nacional de Recursos Hídricos sancionada em 1997 durante a conferência “Os impasses, os limites e as ambigüidades da política governamental de recursos hídricos no Brasil”, na 5ª Reunião Regional em Teresina.

O sociólogo avalia que as metas e os pontos da Política Nacional de Recursos Hídricos são idênticos aos do Banco Mundial. Para ele, a legislação nacional encampa a ideologia do uso racional de recursos hídricos como estratégia de garanti-los para a atual e para as futuras gerações, no conceito de sustentabilidade.

Jairo Bezerra da Silva pesquisou a questão dos recursos hídricos buscando compreender o que havia por trás do discurso oficial. Para ele, a análise revela que, neste caso dos recursos hídricos, a política que acontece em termos de eficiência de discurso e ideologia é o neoliberalismo, propugnando a ausência do Estado, ao defender que o mercado regule livremente os recursos hídricos. Na tese neoliberal, a água tem de deixar de ser um serviço garantido pelo Estado e se transformar em mercadoria.

À mesma conclusão chega o GT Serviços da Rede Brasileira de Integração dos Povos – REBRIP (2004), que denuncia a presença do pensamento neoliberal na busca de conversão da água em mercadoria, a partir da análise de um artigo de Paul Lewis intitulado “*UN report warns of problems over dwindling water supplies*”, publicado no *The New York Times* de 20 de janeiro de 1997.

Para dar conseqüência a esta adesão da política de recursos hídricos ao neoliberalismo, o sociólogo Jairo Bezerra da Silva visualiza a aproximação com as estratégias definidas pelo Banco Mundial: a necessidade de privatização dos recursos hídricos, a defesa da ausência do Estado no gerenciamento, a recomendação da privatização das companhias estaduais de água. Com a privatização nos serviços, a população passaria a ter dificuldade no acesso aos bens, como ocorreu com as companhias telefônicas. O sociólogo cita que as estatísticas mostram, no caso da privatização das telecomunicações no Brasil, aumento no valor da tarifa das ligações que tornou impossível o acesso de maneira livre. Caso venha a se tornar mercadoria, o acesso fica mais difícil para os estratos mais baixos da sociedade. Na área do abastecimento de água, remetendo-se à experiência de privatização da água na Bolívia, feita com legitimação do Banco Mundial, baseando no sociólogo alemão Robert Kurz, lembrou que o recurso passou a custar 30% a mais para a população.

Portanto, a livre regulação do mercado só vem a agravar as desigualdades na sociedade, aprofundando o processo de exclusão social. Jairo Bezerra da Silva ilustra com dados de pesquisa de

como os estratos sociais acessavam de modo diferente os recursos hídricos, durante um ano de seca em Campina Grande-PB, quando os níveis dos açudes chegaram a 15% da capacidade. O estudo revelou nas entrevistas com pessoas do alto estrato social que nenhuma delas apresentava dificuldade de acessar a água, pois todos possuíam vários reservatórios em casa de 15 a 20 mil litros capazes de garantir o abastecimento nos oito dias de racionamento sem o recurso, informa. Já na periferia de Campina Grande, a pesquisa mostrou que o racionamento afetou totalmente a população, que afirmava não poder comprar água.

Caracteriza-se, assim, **o terceiro aspecto da mitificação da participação**, que diz respeito ao caráter do produto obtido pelos processos participativos, ou seja, o fortalecimento da cultura de consumo e acumulação de capital, que está intimamente vinculada ao primeiro aspecto da mitificação. Este aspecto da mitificação, no caso específico da gestão dos recursos hídricos, se materializa quando os processos participativos em curso são direcionados para a qualificação da água como um bem privado, desqualificando as lutas históricas de acesso à água e sua caracterização como bem público.

No caso específico da gestão dos recursos hídricos, os processos participativos em curso parecem estar se direcionando para a qualificação da água como um bem privado, desqualificando as lutas históricas de acesso à água e sua caracterização como bem público. Basta, para tanto, avaliar o peso dado aos debates sobre cobrança da água nos Comitês de Bacia Hidrográfica e Agência reguladora. Esta dicotomia “bem público” versus “bem privado” encontra-se fortemente vinculado a um debate anterior e de base, sobre a caracterização do acesso à água como direito ou necessidade. Segundo Petrella (2004, p.13), esta distinção é fundamental: *“Sustentar que o acesso à água é um direito, significa reconhecer que é de responsabilidade da coletividade assegurar as condições necessárias e indispensáveis para garantir o direito a todos. Concretamente, indica que as autoridades públicas (locais, regionais, nacionais, internacionais e mundiais)*

*têm a missão/dever de mobilizar recursos, sobretudo financeiros, para satisfazer esse direito. (...) Afirmar, pelo contrário, que o acesso à água é uma necessidade vital não admite nenhuma responsabilidade coletiva. Neste caso, depende de cada indivíduo conseguir meios para satisfazer suas necessidades, mesmo porque dizemos que elas variam de indivíduo para indivíduo, e que cada um deve ser livre para determiná-las e satisfazê-las como deseja. Segundo tal opinião, o financiamento da satisfação da necessidade deve ser deixado ao consumidor, conforme como o princípio 'quem consome, paga'.*"

A água, sob a ótica do privado, passa a ser tratada como mercadoria, alheia à lógica dos direitos, no dizer de Ruscheinsky (2004), em apoio a Habermas (1981), contando com amplo apoio não apenas do Banco Mundial, mas também pela própria Organização das Nações Unidas, que defendeu publicamente em 1997, na Conferência de Marrakech, "um enfoque mais orientado para o mercado para gerir os fornecimentos de água", por ser "uma mercadoria cujo preço deve ser fixado pela lei da oferta e da procura", conforme denuncia o GT Serviços da Rede Brasileira de Integração dos Povos – REBRIP (2004), com base num artigo de Paul Lewis intitulado "*UN report warns of problems over dwindling water supplies*", publicado no The New York Times de 20 de janeiro de 1997.

Cabe assinalar que esta dicotomia "bem público" versus "bem privado", que foi apontada nos debates a respeito da privatização das águas, não se limita a este recurso natural, inscrevendo-se num movimento conflituoso mais amplo de busca da hegemonia do pensamento neoliberal e encolhimento da esfera pública.

Neste momento, deve-se pontuar que este processo não corre de forma pacífica e tampouco de forma uníssona, sendo possível observar o surgimento de diversas mobilizações de ambientalistas em favor de campanhas contra a aprovação de projetos de privatização da água.

Por sinal, novamente, este terceiro aspecto da mitificação é bastante articulado com o primeiro aspecto da mitificação, já tratado, pois a origem da participação procura definir, a priori, o direcionamento do processo, ainda que, possa apresentar, no seu desenvolvimento, uma dinâmica contraditória, a depender da correlação de forças em disputa e a capacidade de resistência e organização da sociedade civil, negando o determinismo histórico.

### **Considerações finais**

A promulgação da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, apresenta, no cenário nacional, uma busca de introdução, pelo menos nos termos da Lei, da participação dos usuários na gestão dos recursos.

Fica evidente, no entanto, que a presença do economicismo na Política Nacional de Recursos Hídricos, orientando os Comitês de Bacia Hidrográfica para o caminho da cobrança pelo uso da água, vem criando distorções e obscurecendo o aspecto da sustentabilidade, que passa a ser secundário. Muitas prefeituras municipais estimulam a formação de Comitês de Bacia Hidrográfica com o objetivo de implantar a cobrança pelo uso da água e aumentar o orçamento municipal. A introdução deste paradigma na Política Nacional dos Recursos Hídricos evidencia a ausência de um processo verdadeiramente democrático e participativo desde a sua formulação.

Além disso, ainda sobre a efetividade da participação social, cabe destacar que os processos participativos devem contemplar as desigualdades sociais que influenciam na forma de participação dos diversos segmentos da sociedade. Sem esse reconhecimento e a introdução de mecanismos que busquem compensar essas desigualdades, assegurando a expressão dos interesses dos setores menos favorecidos, a participação toma forma de mera legitimação, em que a participação na fase de execução passa a se caracterizar como mera aquiescência a decisões tomadas previamente pelos setores privilegiados da sociedade. O exemplo do racionamento de água é ilustrativo deste fato, pois um

instrumento (a racionalização), supostamente democrático por tratar todos de igual maneira, termina por legitimar e reforçar uma desigualdade anteriormente existente.

Identificou-se, aqui, as bases fundantes do que se caracteriza como o mito da participação social e sua influência no atual contexto de implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos. O objetivo desta caracterização baseia-se no entendimento de que o processo de desconstrução do mito ou desmitificação da participação social, passa, necessariamente, pela identificação e qualificação do mito e seus processos de sustentação.

Esta é a encruzilhada, ou impasse, que a Política Nacional de Recursos Hídricos vive, motivada por questões que os segmentos mais organizados e/ou esclarecidos da sociedade levantam para o debate no cenário nacional atual: assumir-se enquanto mito da participação social ou assumir-se como instrumento de inclusão social e indutor de processos efetivamente participativos e democráticos em nossa sociedade.

### **Referências bibliográficas**

- Bazin, M. O Cientista como Alfabetizador Técnico. In: Anderson, A.; Bazin, M. **Ciência e (In)Dependência**. Lisboa: Livros Horizonte, v.2, p. 94-98, 1977.
- Barth, F. T. **Modelos para gerenciamento de recursos hídricos**. São Paulo: Nobel/ABRH, 1987.
- Brose ,M.(org). **Metodologia Participativa**. Porto Alegre: Tomo, 2001.
- Buarque\_de\_Hollanda, H. (org.). **Pós Modernismo e Política**. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.
- Carvalho, I. M. As transformações na Cultura e o debate ecológico: desafios políticos para a Educação Ambiental. In: Padua, S. M.; Tabanez, M. F. **Educação Ambiental: caminhos trilhados no Brasil**. Brasília: Ipê, p.271-280, 1997.

- Friedman, J. **Empowerment: the politics of the alternative development**. Cambridge: Blackwell Publishers, 1992.
- Habermas, J. New Social Movements. **Telos**, n.49: 33-37, 1981.
- Holanda, A. B. **Novo Dicionário Aurélio**, CD ROM, 2000.
- Johnsson, R. M. F.; Lopes, P. D. **Projeto Marca d'Água: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil**: caderno 1: retratos 3x4 das bacias pesquisadas. Brasília: FINATEC, 212p., 2003.
- Machado, C. J. S. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: limites alternativos e desafios. **Ambiente & Sociedade** vol VI n.2: 121-136, 2003.
- Neves, L. M. B. P. Cidadania e Participação Política na época da Independência do Brasil. **Cad. Cedes**, Campinas, v.22, n.58: 47-64, 2002.
- Petrella, R. A Água: o desafio do bem comum. In: Neutzling, I. (org.). **Água: bem público universal**. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, p.9-31, 2004.
- REBRIP. Água: um direito ameaçado. **Revista Proposta**, n.101 (jun/ago): 55-60, 2004.
- Ruscheinsky, A. Os novos movimentos sociais na luta pela água como direito humano universal. In: Neutzling, I. (org.). **Água: bem público universal**. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, p.115-143, 2004.
- Sader, E. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- Victorino, V. I. P. Monopólio, conflito e participação na gestão dos recursos hídricos. **Ambiente & Sociedade**, vol VI n.2: 47-62, 2003.

Recebido em maio de 2006  
Aceito em junho de 2006