

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa,
República e Movimentos Sociais

Isabel de Andrade Pinto

**A PERCEÇÃO DE TÉCNICOS E GESTORES PÚBLICOS SOBRE A
REALIZAÇÃO DE CONSULTAS PÚBLICAS NO PLANEJAMENTO DA
CONSERVAÇÃO E USO DO ENTORNO DOS RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS.**

Brasília
2012

Isabel de Andrade Pinto

**A PERCEPÇÃO DE TÉCNICOS E GESTORES PÚBLICOS SOBRE A
REALIZAÇÃO DE CONSULTAS PÚBLICAS NO PLANEJAMENTO DA
CONSERVAÇÃO E USO DO ENTORNO DOS RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS.**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Co-orientador:
Prof. Eduardo Moreira da Silva

Brasília
2012

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Curso de Formação em Conselheiros Nacionais pela oportunidade única de ampliar minha compreensão sobre democracia e processos participativos.

Aos professores e tutores do curso, em especial à Letícia Godinho, pela atenção, disponibilidade e pelas ótimas sugestões dadas ao longo do curso.

Ao Prof. Eduardo Moreira Silva que demonstrou sempre boa vontade e inteligência ao me auxiliar na condução de um raciocínio imaturo, ajudando a desfiar o novelo de uma pesquisa qualitativa.

À amiga Ana Cláudia Lyra pela ajuda na sistematização das entrevistas, sugestões e contribuições.

Ao amigo Roland Leo, pela leitura crítica.

Ao meu Coordenador Geral, Auriman Cavalcante Rodrigues, pelo apoio e leitura crítica.

À Heloísa Costa, minha madrinha, pelo *abstract*.

Ao Ministério da Integração Nacional e à CMT Engenharia Ltda. por autorizarem a elaboração da pesquisa.

A todos os entrevistados por me permitirem escutá-los.

A minha querida filha Manuela, por me dar superpoderes.

RESUMO

A presente monografia objetivou avaliar a percepção de técnicos e gestores a respeito da política pública que inclui a obrigatoriedade da realização de consultas públicas para aprovação de Planos de Uso e Conservação dos Reservatórios Artificiais - PACUERA. A análise proposta foi realizada no contexto do licenciamento ambiental do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF). Partindo do pressuposto que a vontade política é um dos elementos que influencia o sucesso de processos participativos, realizou-se entrevistas com técnicos e gestores públicos visando analisar sua percepção sobre as consultas públicas dos PACUERA. Os resultados obtidos demonstraram que as consultas públicas são consideradas relevantes pelos técnicos e gestores, especialmente no que diz respeito a uma maior disseminação da informação sobre os PACUERA. Por outro lado, também foi possível notar que existe a percepção de um maior poder de decisão por parte do Governo Federal o que poderá comprometer a legitimação dos PACUERA pela população local.

ABSTRACT

The purpose of this monograph was to evaluate the perception of managers and specialists with reference to public policies that require mandatory public consultation in order to approve Projects for the Use and Conservation of Artificial Reservoirs (“PACUERA – *Planos de Uso e Conservação dos Reservatórios Artificiais*”). The proposed analysis was performed in the context of the environmental licensing of the Project for the Integration of the São Francisco River with the Northern Northeast Watersheds (“PISF - *Projeto de Integração do Rio São Francisco*”). Taking in consideration that political willpower is one of the elements of influence for the success of participatory processes, interviews with specialists and public managers were conducted in order to analyze their perceptions concerning the PACUERA public consultations. The results of such analysis demonstrated that public consultation is considered relevant by the managers and specialists, especially regarding to the information dissemination of the PACUERA. On the other hand, the existence of a larger decision-making power by the Federal Government was also noted, which may compromise the legitimacy of the PACUERA by the local population.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Representação esquemática das instituições envolvidas na elaboração e aprovação dos Planos de Conservação e Uso do Entorno de Reservatórios Artificiais do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.	33
Figura 2. Reservatórios a serem construídos nos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Fonte: Banco de Dados MI/CMT Engenharia.	36
Figura 3. Reservatórios a serem construídos no Eixo Norte/Trecho I do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Fonte: Banco de Dados MI/CMT Engenharia.	37
Figura 4. Reservatórios existentes (Atalho e Engenheiro Ávidos) e reservatórios a serem construídos (Porcos, Cana Brava, Cipó, Boi, Cuncas, Caiçara e Morros) no Eixo Norte/Trecho II do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Fonte: Banco de Dados MI/CMT Engenharia.	38
Figura 5. Reservatórios a serem construídos no Eixo Leste/Trecho V do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Fonte: Banco de Dados MI/CMT Engenharia.	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Lista de atores sociais que foram entrevistados a respeito da realização de consultas públicas sobre os Planos de Conservação e Uso do Entorno de Reservatórios Artificiais construídos no âmbito do Projeto de Integração.....	34
Quadro 2. Reservatórios que serão construídos pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional.	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA: Agência Nacional de Águas
APP: Área de Preservação Permanente
CBHSF: Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
CONAMA: Conselho Nacional de Meio Ambiente
CNRH: Conselho Nacional de Recursos Hídricos
DILIC: Diretoria de Licenciamento Ambiental
EIA: Estudo de Impacto Ambiental
IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IP: Instituições Participativas
MI: Ministério da Integração Nacional
MMA: Ministério do Meio Ambiente
PAC: Plano de Aceleração do Crescimento
PACUERA: Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatórios Artificiais
PBA: Projeto Básico Ambiental
PBHSF: Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
PISF: Projeto de Integração da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional
PNMA: Política Nacional de Meio Ambiente
PNRH: Política Nacional de Recursos Hídricos
SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente
SRH: Secretaria de Recursos Hídricos
UCs: Unidades de Conservação
UHE: Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1. ARRANJOS PARTICIPATIVOS: A RATIFICAÇÃO PÚBLICA.	22
1.1. O conceito de <i>accountability</i> e as instituições participativas.....	24
2. CONSULTAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	28
3. OBJETIVO E METODOLOGIA.....	32
3.1 Objetivo.....	32
3.2 Metodologia.....	32
4. PLANOS DE CONSERVAÇÃO E USO DO ENTORNO E DAS ÁGUAS DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS - PACUERA.....	36
4.1. O Projeto de Integração e seus reservatórios	36
4.2. O que é o PACUERA	40
4.3. Como se elabora o PACUERA	42
5. A PERCEPÇÃO DE TÉCNICOS E GESTORES	45
5.1. <i>Difícil, né?:</i> percepção sobre a participação social no âmbito do Projeto de Integração	46
5.2. Percepção sobre os programas ambientais do Projeto de Integração	52
5.3. Percepção sobre as consultas públicas.....	54
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61
ANEXO I: ROTEIRO SEMIESTRUTURADO.....	67

INTRODUÇÃO

A presente monografia objetivou avaliar a percepção – apropriação prática e experiência subjetiva da realidade¹ (PIAJET, 1996) – de técnicos e gestores a respeito da política pública que inclui a obrigatoriedade da realização de consultas públicas para aprovação de Planos de Uso e Conservação dos Reservatórios Artificiais (Resolução CONAMA nº 302/2002). A análise proposta foi realizada no contexto do licenciamento ambiental² do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), o Projeto de Integração.

O Projeto de Integração é uma proposta do governo federal brasileiro para minimizar os impactos da seca na região nordeste. A primeira vez que a transposição do São Francisco foi aventada ocorreu em 1847, quando a ideia foi apresentada ao imperador Dom Pedro II, com o propósito de amenizar os problemas gerados pela seca nordestina. A proposta de transposição do São Francisco voltou a ser discutida em vários momentos, sendo abandonada, reformulada e novamente proposta, em contextos diferentes e com intervalos de tempo razoáveis entre uma apresentação e outra (CASTRO, 2011).

Proposto pelo Ministério da Integração Nacional em 2003, o Projeto de Integração gerou uma forte polêmica em torno de suas diretrizes de gestão e da legitimidade³ – entendendo esta como um elemento integrador de poder no âmbito do Estado, capaz de transformar a obediência em adesão – das instituições envolvidas⁴ no processo. Promessa de campanha do então candidato à presidência Luis Inácio Lula da Silva, gerou forte polêmica, tanto pelas suas proporções e objetivos ousados, como pela complexa realidade dos diversos estados envolvidos (VIANA, 2005). Somente após um longo processo de debates foi concedida a Licença de Instalação ao empreendimento, no ano de 2007.

O Projeto de Integração é um dos projetos do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC – que apresenta maior número de condicionantes ambientais. As condicionantes ambientais são determinadas pelo órgão licenciador (no caso, o Instituto Brasileiro de

¹ Para Piaget, a percepção seria uma função na qual a mente representa os objetos em sua presença, identifica-os como pertencentes a certas categorias, conceituais ou práticas.

² O licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente.

³ Conforme descreve Levi (1998), a legitimidade expressa: “o valor de um consenso livremente manifestado por parte de uma comunidade de homens autônomos e conscientes”. Mais adiante, no capítulo 2 é apresentado um breve resumo dos principais questionamentos ao processo de legitimação do Projeto de Integração. Essa discussão também será aprofundada no capítulo 5, onde retoma-se o diálogo com Levi (1998), incorporando a dimensão valorativa do conceito.

⁴ Ver capítulo 2.

Recursos Naturais Renováveis - IBAMA) durante o processo de licenciamento ambiental. Ao todo, são 38 Planos e Programas apresentados no Projeto Básico Ambiental (PBA) a serem executados pelo Ministério da Integração e parceiros estratégicos. O Projeto Básico Ambiental (PBA) consiste no documento elaborado pelo empreendedor⁵, e aprovado pelo licenciador⁶, onde são apresentados os Programas Ambientais que serão executados com objetivo de minimizar os impactos negativos e potencializar os impactos positivos decorridos da implantação de um empreendimento. Um destes Programas, o Programa 14, diz respeito à elaboração de Planos de Conservação e Uso do Entorno dos Reservatórios Artificiais – PACUERA.

O Programa 14 visa atender às determinações da legislação atual, incorporando as exigências da Resolução CONAMA nº 302/02, a qual dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do seu entorno. Serão construídos 26 reservatórios ao longo dos canais previstos no Programa de Integração que certamente afetarão os meios antrópico, biótico e físico de seu entorno, tanto como serão afetados por estes.

A criação de reservatórios artificiais tende a promover uma série de mudanças aleatórias nas comunidades biológicas do seu entorno. Da mesma forma, são produzidas mudanças no cotidiano das pessoas que vivem próximas as áreas onde são construídos os reservatórios. Essas mudanças vão desde a desapropriação e transferência de pessoas para outros locais até, no caso do Projeto de Integração, a uma nova convivência com um recurso escasso. Por outro lado, o comportamento das pessoas, e das comunidades biológicas, afetará diretamente a quantidade e qualidade da água dos reservatórios. Por isso, há a necessidade de um planejamento e gestão da forma como o entorno dos reservatórios será utilizada (SILVA JÚNIOR, 2006).

Desta forma, o ordenamento territorial do entorno e do uso das águas destes reservatórios integra o processo de licenciamento, devendo o PACUERA ser apresentado ao órgão licenciador antes da solicitação da Licença de Operação do empreendimento. A Resolução CONAMA nº 302/02 fixa diretrizes para a elaboração do Plano, dentre as quais consta a realização de consulta pública.

⁵ O empreendedor é a pessoa física ou jurídica responsável pela implantação do empreendimento. No caso, o Ministério da Integração Nacional é o empreendedor responsável pela implantação do Projeto de Integração.

⁶ O licenciador é responsável pelo acompanhamento e aprovação do processo de licenciamento ambiental de um empreendimento. No caso do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional o órgão licenciador é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O IBAMA atua, principalmente, no licenciamento de grandes projetos de infraestrutura que envolvam impactos em mais de um estado, como é o caso do PISF.

É neste contexto, que o presente trabalho buscou compreender de que maneira a obrigatoriedade da realização de consultas públicas é internalizada por técnicos e gestores públicos.

Têm-se como pressuposto que a vontade política é um dos elementos que influencia o sucesso de processos participativos, junto com a organização da sociedade civil e o desenho institucional adotado (AVRITZER, 2008). Sendo assim, a maneira como os técnicos e gestores públicos internalizam a relevância da ratificação pública dos PACUERA é considerada como fundamental para a eficácia do processo participativo em foco. Considera-se que cabe aos técnicos e gestores a execução de políticas públicas definidas pelos governantes e, ao mesmo tempo, um contato mais direto com a sociedade, em especial nos espaços participativos. Desta forma, esses devem seguir orientações dos governantes eleitos, mas também podem influenciar essas decisões.

Como o Projeto de Integração é de grande dimensão e complexidade, vem sendo executado através de forte atuação do Governo Federal. Desta forma, pode-se pensar que a participação social nas decisões que envolvem a conservação e o uso do entorno e das águas dos reservatórios artificiais dependerá, e muito, da forma como os gestores públicos incorporarão os resultados das consultas públicas dos PACUERA. Por outro lado, no entanto, vale questionar se mudanças no planejamento estabelecido poderão encontrar resistências exatamente devido às dimensões e complexidade do Projeto de Integração.

Neste contexto, entrevistou-se técnicos e gestores públicos, envolvidos com o trabalho de elaboração e aprovação dos PACUERA, com objetivo de analisar como estes profissionais percebem a realização das consultas públicas e sua relevância como instrumento participativo, inclusive como elemento norteador da tomada de decisão pública.

A presente monografia está organizada em cinco capítulos, distribuídos da seguinte maneira: inicialmente são apresentados ao leitor aspectos mais gerais relacionados ao desenho participativo de ratificação pública (capítulo 1) e à forma como as políticas ambientais vêm incorporando a ratificação pública, particularmente nos processos de licenciamento ambiental (capítulo 2). Depois, apresentam-se aspectos relacionados à metodologia de elaboração deste trabalho e ao universo pesquisado (capítulo 3). No capítulo 4, apresenta-se o contexto de elaboração dos PACUERA, descrevendo de forma sucinta o Projeto de Integração e os reservatórios que o compõem. Por fim, o capítulo 5 apresenta os principais resultados obtidos sobre a percepção dos técnicos e gestores, analisando de forma paralela e integrada, a percepção dos técnicos e gestores sobre o processo autorizativo do Projeto de Integração e sobre as consultas públicas dos PACUERA.

1. ARRANJOS PARTICIPATIVOS: A RATIFICAÇÃO PÚBLICA.

A democracia é entendida como um regime de governo no qual é exercida a soberania popular, ou seja, pressupõe que a única fonte legítima de poder é o povo. Ao longo do século XIX, consolida-se a teoria hegemônica da democracia ou “elitismo democrático”, chamado também de democracia de baixa intensidade, na qual entende-se o povo como soberano apenas para a escolha de seus representantes e considera-se que a população estaria escolhendo representantes para tomar decisões por ela (AVRITZER, 2000).

No entanto, essa concepção hegemônica da democracia, principalmente com a chamada “terceira onda de democratização”⁷ passa a ser insuficiente para enfrentar a questão da baixa qualidade das práticas democráticas relacionada à baixa participação cidadã e ao fato dos cidadãos não se sentirem representados por seus representantes eleitos (AVRITZER; SANTOS, 2002). Desta forma, ao mesmo tempo em que se expande a democracia eleitoral pelo mundo – inclusive no Brasil com a redemocratização – se evidencia também uma deterioração da adesão popular às instituições representativas:

É possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais. O fenômeno ocorre por toda a parte, de maneira menos ou mais acentuada, atingindo novas e velhas democracias eleitorais (MIGUEL, 2003, p. 123).

Começam a emergir formas contra-hegemônicas baseadas na participação ativa das populações na tomada de decisões públicas. Os autores que defendem a democracia de alta intensidade questionam a gramática societária e estatal de exclusão e propõem o estabelecimento de processos mais inclusivos:

É possível, portanto, perceber que a preocupação que está na origem das concepções não hegemônicas de democracia é a mesma que está na origem da concepção hegemônica mas recebe uma resposta diferente. Trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade humana se dá, não apenas a partir da sustentação da ideia de bem comum (...) mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia. (AVRITZER e SANTOS, 2002, p. 15-16).

No Brasil, diversos atores passaram a reivindicar uma maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas de maneira que emergem novas instituições participativas com influência nas políticas públicas das áreas da saúde, assistência

⁷ Chama-se “terceira onda de democratização” o processo de transição ou ampliação democrática iniciada no continente Europeu, por Portugal, e que posteriormente, nos anos 80 e 90, atingiu países da América Latina, entre eles o Brasil, e da África.

social, meio ambiente e políticas urbanas (AVRITZER, 2007). A Constituição de 1988 é um dos reflexos deste processo e trouxe à sociedade a garantia da participação social no processo de formulação de políticas públicas através de uma institucionalização que inclui conselhos, orçamentos participativos e planos diretores municipais, entre outras formas de participação social.

Por outro lado, a Constituição de 1988 abriga também um conjunto de mecanismos que concentram poderes de agenda e de veto nas mãos dos gestores públicos, tanto do executivo quanto do legislativo:

Porém, como também se sabe, a Constituição de 1988 abriga um conjunto de mecanismos que resultam na concentração de poderes de agenda e de veto nas mãos do presidente e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados garante às lideranças partidárias certos recursos e atribuições parlamentares que lhes facultam o controle e a disciplina de suas respectivas bancadas (Figueiredo e Limongi, 1999). Tais mecanismos contribuem para a estabilidade política, mas afetam negativamente os demais atributos desejáveis da democracia, a saber: representatividade e *accountability*. (ANASTASIA E INÁCIO, 2006, p. 4).

De forma geral, estes mecanismos dizem respeito à interação entre mandantes e mandatários que venham a garantir que as decisões públicas efetivamente reflitam o desejo soberano do povo (representatividade) e que exista um controle público sobre essas decisões (*accountability*). Quando esses mecanismos não funcionam adequadamente, apresenta-se o risco de que representantes violem os termos do contrato representativo e incorram em ações indevidas:

[o]s problemas de funcionamento que apresentam os diversos mecanismos de controle do poder político na América Latina têm sido dos temas recorrentes nos atuais debates acerca da qualidade institucional das novas democracias da região. Desde seus primeiros trabalhos sobre democracia delegativa, Guillermo O'Donnell vem chamando a atenção acerca dos notórios déficits institucionais que apresentam algumas das democracias latino-americanas, especialmente no que diz respeito ao funcionamento dos mecanismos de prestação de contas. (PERUZZOTTI, 2002, p. 4)

É justamente a partir desta fragilidade constatada nas democracias latino-americanas, que adquirem importância os mecanismos, institucionalizados ou não, de *accountability* vertical. O conceito de *accountability* vertical está relacionado também à legitimação, por parte dos representados, das ações e decisões tomadas pelos seus representantes. Ou seja, através de mecanismos de controle público vertical é possível que a tomada de decisão pública seja influenciada, ou ao menos referendada (ou não), pela sociedade, garantindo desta forma uma maior legitimidade a essas decisões.

1.1. O conceito de *accountability* e as instituições participativas

Originalmente, o conceito de *accountability* vertical está associado principalmente à dimensão eleitoral considerando que “por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (O’DONNEL, 1998). Ou seja, pode-se pensar que as eleições esgotariam as possibilidades de *accountability* vertical se analisada sob o prisma do “elitismo democrático”.

No entanto, após terceira onda de democratização, ao mesmo tempo em que se expande a democracia eleitoral pelo mundo, começam a serem estabelecidas relações mais complexas e tensas entre os cidadãos e seus representantes políticos:

Importantes setores da sociedade se negam a exercer um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimidade ao vínculo representativo. (PERUZZOTTI, 2002, p. 3.)

Esta atitude mais ativa da sociedade civil na supervisão dos representantes pode ser considerada uma forma vertical de *accountability* que já não se restringe à questão eleitoral. O’Donnel (1998) considera que tanto as eleições quanto reivindicações sociais e cobertura regular pela mídia dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões da *accountability* vertical.

Outros autores utilizam o conceito de *accountability* social, ou societária, para englobar um conjunto diverso de iniciativas da sociedade guiadas por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental:

[t] al conjunto de atores e iniciativas incluem diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades, e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondam. Este conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo. (PERUZZOTTI, 2002, p. 3)

Sendo assim a *accountability* societária é uma forma de controle público das ações dos representantes. Este tipo de controle público adquire especial importância nas democracias nas quais os governos não contam com um sistema eficaz de *accountability* horizontal, que é o caso de muitos países da América Latina que possuem democracias mais recentes e cujas histórias passaram por eventos de autoritarismo e populismo, inclusive o Brasil.

Mesmo sem o poder de punição, a sociedade civil, através de suas ações, passa a sancionar o governo de uma maneira simbólica apontando para a perda da legitimidade deste governo. Muitas vezes, a sociedade civil consegue inclusive influenciar também para que os mecanismos de *accountability* horizontal funcionem melhor.

O controle público também pode ser exercido através das novas instituições participativas que emergem a partir da reivindicação de atores por uma maior presença em instituições encarregadas da deliberação sobre políticas públicas (AVRITZER, 2007). No que diz respeito ao formato que estas instituições participativas podem assumir, Avritzer (2008) as classifica em três formas: i) desenho participativo de baixo para cima, ii) partilha de poder e iii) ratificação pública.

No primeiro, as formas de participação são constituídas de baixo para a cima, sendo livre a entrada de qualquer cidadão ao processo; é o caso do orçamento participativo. No formato da partilha de poder, são incluídas instituições como os conselhos de políticas, nos quais tanto a sociedade civil quanto o poder público participam e tomam decisões conjuntamente.

Por último, na ratificação pública se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008). Apesar de que o autor analisa as audiências públicas dos planos diretores municipais como exemplos de ratificação pública, podemos considerar que as consultas públicas objeto deste estudo se enquadram neste formato de arranjo participativo⁸. Os processos de ratificação pública não iniciam o processo de deliberação política, mas, pelo contrário, finalizam um processo já iniciado e cujas decisões são tomadas no âmbito do próprio Estado (AVRITZER, 2008).

Pode-se questionar se há participação social no desenho de ratificação pública uma vez que as decisões já foram tomadas no âmbito do Estado. No entanto, no presente estudo, considera-se que a participação social ocorre em diferentes níveis e que a informação e a consulta pública representam instrumentos de participação social, mesmo não alcançando o nível ideal de participação no qual ocorre partilha de poder entre cidadãos e governantes (AIRSTEIN, 1969).

Avritzer (2008) propõe três variáveis para diferenciar os arranjos participativos no que diz respeito à sua capacidade de democratizar o governo: a iniciativa na proposição do

⁸ É importante ressaltar que enquanto a audiência pública é tida como decisória, a consulta pública não têm poder decisório estando limitada a um processo consultivo onde se ouve a opinião pública sobre determinado assunto. Essa diferenciação será retomada no capítulo 2.

desenho, a organização da sociedade civil e a vontade política do governo em implementar a participação. Ao analisar os três tipos de arranjos participativos sobre esse prisma, o autor conclui que o desenho de ratificação pública é o que apresenta menor capacidade democratizante, mas é também o mais capaz de anular políticas particularistas em contextos hostis à participação⁹ por apresentar também baixa dependência do sistema político.

No contexto deste estudo, a sociedade civil apresenta diferentes níveis de organização, de acordo com a escala espacial. Numa escala regional¹⁰, as organizações da sociedade civil (tais como as integrantes do CBH-SF, as Dioceses, etc.) apresentam maior organização e nível de informação e, como apresentado mais adiante nos capítulos 2 e 5, participaram ativamente no processo autorizativo do Projeto de Integração. Por outro lado, a população local, que em princípio inclui os atores mais impactados pelos PACUERA, apresenta baixo nível associativo e de informação.

A realização das consultas públicas é item obrigatório para a aprovação dos PACUERA, e, em consequência, para o licenciamento ambiental do empreendimento sendo determinada por lei. Mas, por outro lado, a legislação não estabelece como devem ser os procedimentos para realização das consultas. Desta forma, pode-se pensar que a eficácia das consultas públicas dependerá também da forma como os gestores públicos responsáveis conduzirão o processo. A condução do processo pode variar muito de acordo com o tipo de mobilização social e as estratégias de comunicação utilizadas, podendo tornar-se mais ou menos inclusivo, mais ou menos informativo, mais ou menos amplo. E, principalmente, de acordo com a condução do processo, a opinião da sociedade pode influenciar mais ou menos as decisões tomadas pelos representantes.

Neste contexto, é precisamente sobre a variável que diz respeito à vontade política do governo em implementar a participação social que o presente estudo lançou foco. Pode-se pensar que, apesar de baixa *a priori*, a capacidade democratizante da ratificação pública tenderá a aumentar ou diminuir dependendo da maneira como este instrumento for internalizado pelos gestores responsáveis pela sua execução – tanto pessoal como institucionalmente. A consulta pública pode assumir diferentes formatos e linguagens e consequentemente envolver mais ou menos atores. Da mesma maneira, pode ter maior ou

⁹ Na sua análise, Avritzer utiliza como exemplo de ratificação pública o processo do plano diretor da cidade de Salvador onde, devido a falhas no processo participativo, houve intervenção do Ministério Público Estadual, a partir de representação impetrada por associações de bairros, movimentos ambientalistas e a Ordem dos Advogados do Brasil (seção Bahia).

¹⁰ O termo regional refere-se às organizações da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e das Bacias Receptoras (ver VIANA, 2005).

menor peso na tomada de decisão. Enfim, diversas nuances no implementar do processo participativo podem fortalecê-lo ou não de acordo com a vontade política dos gestores.

2. CONSULTAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A Lei Federal n.º 9.784, de 1999, que dispõe sobre o processo administrativo na administração pública federal prevê a audiência pública e a consulta pública como instrumentos facultativos à administração para instrução de processos administrativos:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

A consulta pública é tida como procedimento em que, quando a matéria envolve assunto de interesse geral, é aberto publicamente prazo para terceiros conhecerem o processo e se manifestarem sobre ele por escrito, antes da decisão do pedido. Ao contrário da audiência pública, que envolve o debate acerca da matéria, no caso da consulta pública prevalece o entendimento, em diversas normas infralegais¹¹, de que se trata de um procedimento de divulgação pública de propostas da administração pública para receber manifestações de interessados (PIETRO, 2010).

Em diversos casos as consultas públicas tornaram-se regra perante as agências reguladoras de serviços públicos, por exemplo, para definição de regulamentações que vão desde transporte à telefonia e energia elétrica, e até mesmo de reajustes de tarifas públicas. Tornaram-se regra também nos casos de licenciamento ambiental:

[a] política brasileira de meio ambiente está baseada na aplicação de instrumentos de gestão ambiental, como estabelecido pela Lei nº 6938/81, entre os quais se destaca o *licenciamento ambiental* dos empreendimentos potencialmente poluidores e degradadores do meio ambiente e a *participação pública* nos processos decisórios sobre as questões ambientais pertinentes. (ALTÍSSIMO E SANTI, 2007, p. 666)

Alguns trabalhos têm analisado a participação social em processos de licenciamento ambiental. Viana (2005) descreveu e analisou os conflitos socioambientais do Projeto de Integração em dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB. Com base neste estudo são apontados a seguir os principais pontos relacionados à legitimação do Projeto de Integração, no que diz respeito ao processo de licenciamento ambiental.

O primeiro ponto diz respeito à aprovação do Estudo de Impacto Ambiental¹²:

[e] m julho de 2004, é concluído o segundo Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental, o EIA-RIMA, (MI/Ecology Brasil/AGRAR/JP

¹¹ As normas infralegais são normas secundárias tais como decretos, resoluções, portarias, instruções normativas; etc. Não tem o poder de gerar direitos nem tampouco de impor obrigações.

¹² O **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)** é um documento técnico onde se avaliam as consequências para o ambiente decorrentes de um determinado projeto. Foi instituído no contexto da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, através de resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA N.º 001/86.

Meio Ambiente, 2004) numa tentativa de responder às questões apresentadas como falhas no primeiro. Listava 31 condições para que o processo de licenciamento fosse considerado viável, mas as instituições contrárias ratificaram a sua posição, não reconhecendo como legítimos o processo de licenciamento nem o Projeto (VIANA, 2005, p.78).

Desta forma, enquanto o governo federal cada vez mais explicitava a determinação em executar a proposta, mais a oposição o acusava de impor um projeto excessivamente grandioso sem a devida discussão com a sociedade brasileira:

[e] m 10 de janeiro de 2005, o IBAMA publica no *Diário Oficial da União* a lista de oito audiências públicas, nas quais se discute o Estudo de Impacto Ambiental e o seu respectivo relatório. Elas seriam realizadas entre 15 de janeiro e 2 de fevereiro do mesmo ano. Dando continuidade ao processo de legitimação do Projeto de Integração, agora sob pressão ainda mais forte da sua oposição indignada com o andamento das negociações, as audiências públicas têm continuidade. Conturbadas e, em sua maioria, canceladas pela forte oposição à proposta do Projeto de Integração, as audiências públicas foram um insucesso e marcaram definitivamente as dificuldades a serem enfrentadas pelo governo federal. De um total de nove, apenas as quatro primeiras reuniões foram concluídas. (...) A última instância necessária à implantação do Projeto reconhecida pelo governo federal foi a Licença Prévia (LP) que, concedida pelo IBAMA em 02 maio 2005, encerrou o ciclo de negociações mesmo que apresentando condicionantes operacionais e gestacionais à proposta aprovada (VIANA, 2005, p. 80-81).

Outro ponto, ainda no contexto de licenciamento ambiental diz respeito à obtenção da Outorga de Uso da Água¹³. O Comitê de Bacia Hidrográfica do rio São Francisco (CBH-SF), em reunião plenária realizada em 2004, condicionou a aprovação de saída de água da bacia apenas para uso em abastecimento humano e animal, e declarou-se contrário ao Projeto de Integração. O governo federal pediu vistas à proposta (VIANA, 2005). Por fim, a condução política levou a que o Projeto de Integração fosse aprovado através da Resolução nº 47/2005 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) a despeito do posicionamento do CBH-SF. Sendo assim, estabeleceu-se uma situação de contestação da legitimidade do Projeto de Integração.

A despeito desta situação, as obras tiveram início em 2007 e continuam em andamento, assim como seu processo de licenciamento ambiental. Vianna (2005) conclui, após analisar o discurso dos diversos atores envolvidos no processo autorizativo do Projeto de Integração, que o governo federal assumiu uma postura centralizadora e autoritária ao forçar certo “atropelo” nos mecanismos de gestão instituídos pela Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH. A polêmica que estabeleceu-se em torno da legitimidade ou não do Projeto de Integração será retomada mais adiante, no capítulo 5, a partir da visão dos entrevistados.

¹³ A Outorga de Uso da Água é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433 de 1997).

Outros exemplos podem ser citados, com relação à participação social em processos de licenciamento ambiental. Altíssimo e Shanti (2007), por exemplo, apresentam a experiência do licenciamento do Distrito Ferrífero de Itabira, MG, onde a participação social ocorreu de forma intensa e persistente, demonstrando que os movimentos sociais podem influenciar nos resultados do licenciamento ambiental, para atender, inclusive, seus próprios interesses.

Por outro lado, Assis (2007), analisando o processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica (UHE) Corumbá IV, no Estado de Goiás, aponta para extremas fragilidades no processo participativo de elaboração do PACUERA:

[o] utro aspecto que decorre da concepção territorial dos atores do licenciamento é o político. A participação social é eleita como fundamental para que se assegure a democracia do processo. Entretanto, além de restrita a certas etapas, ela ocorre dentro de limites muito bem definidos. Como já demonstrado, a participação realmente democrática, que assegure um lugar de fala aos atingidos, deve levar em conta as assimetrias existentes nas *Comunidades de Argumentação*, formais ou não. O que se observa é o empoderamento do discurso científico e das ideologias desenvolvimentistas, e não a busca de simetria entre atingidos e demais atores. (ASSIS, 2007, p.146).

De forma similar Agnolin; Winckler; Renk (2001) relatam o caso do PACUERA da UHE Chapecó, SC, que se tornou tema gerador de disputas e debates entre os diversos atores sociais envolvidos na construção da UHE e chegou à intervenção do Ministério Público Federal para suspensão da Licença de Operação devido a não realização da consulta pública para aprovação PACUERA. Vale ressaltar que, segundo os autores, tal decisão não foi sustentada pelo Tribunal Superior de Justiça (AGNOLIN; WINCKLER; RENK, 2011).

É importante salientar que os reservatórios a serem construídos pelo PISF apresentam características socioambientais peculiares que os diferenciam dos reservatórios de UHE¹⁴. De forma geral, são reservatórios pequenos, construídos em áreas já bastante degradadas e com baixa densidade demográfica. Por outro lado, o uso dos reservatórios deverá ser restrito, uma vez que servirão principalmente para abastecimento humano de maneira que o uso da água, normatizado pelos PACUERA, possivelmente poderá ser objeto de disputas e conflitos.

Sendo assim, a maneira como a obrigatoriedade de participação social nas decisões tomadas sobre o uso da água e das terras do entorno do reservatório é internalizada pelos gestores públicos poderá ser crucial no estabelecimento de um pacto social a respeito dos possíveis usos dos reservatórios. Questiona-se, portanto, se a oitiva à população permitirá que

¹⁴ Usina Hidrelétrica.

sejam pactuadas regras ou se, por outro lado, as regras pré-estabelecidas não poderão ser alteradas.

3. OBJETIVO E METODOLOGIA

3.1 Objetivo

Analisar a percepção de técnicos e gestores públicos sobre as consultas públicas que deverão ser realizadas para aprovação dos Planos de Conservação e Uso do Entorno de Reservatórios Artificiais que serão construídos pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

3.2 Metodologia

Realizou-se uma análise qualitativa sobre a percepção que técnicos e gestores públicos têm a respeito do instrumento de participação social previsto legalmente – consultas públicas – no processo de elaboração dos PACUERA dos reservatórios formados pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional¹⁵. Com esse objetivo, foram realizadas 12 (doze) entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores envolvidos no licenciamento ambiental do Projeto de Integração e, especificamente, na elaboração dos PACUERA, visando compreender a percepção destes a respeito da realização de consultas públicas. Procurou-se entrevistar pessoas pertencentes às três principais instituições envolvidas no processo de elaboração dos PACUERA e de realização das consultas públicas (ver Figura 1).

Como apresentado na Figura 1, o empreendedor é o Ministério da Integração Nacional, sendo ele o responsável pela execução do empreendimento. O órgão licenciador é o responsável por verificar o cumprimento das condicionantes ambientais e a CMT Engenharia, empresa contratada pelo Ministério da Integração Nacional, é responsável por executar parte destas condicionantes, sendo a elaboração dos PACUERA uma delas.

¹⁵ É importante esclarecer que o tema desta monografia está estreitamente relacionado ao cotidiano profissional da autora. De maio de 2011 a agosto de 2012, ela coordenou a equipe multidisciplinar responsável pela elaboração dos PACUERA dos reservatórios artificiais a serem construídos pelo PISF, de maneira que acompanhou todo o processo de elaboração dos Planos. Por outro lado, apesar do envolvimento direto da autora com o recorte da pesquisa, tratou-se de uma situação profissional nova no que diz respeito ao conhecimento sobre a realidade do semiárido e do Projeto de Integração. Sendo assim, foi possível garantir o distanciamento necessário para a adequada análise do objeto proposto.



Figura 1. Representação esquemática das instituições envolvidas na elaboração e aprovação dos Planos de Conservação e Uso do Entorno de Reservatórios Artificiais do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

Procurou-se entrevistar tanto profissionais de campo quanto com funções de coordenação. Por fim, buscou-se entrevistar alguns profissionais que também participaram do processo de licenciamento do Projeto de Integração de forma a desenhar melhor a linha base do processo participativo do Projeto de Integração, e seus possíveis reflexos nas consultas públicas dos PACUERA.

Foram realizadas nove entrevistas sendo: i) quatro entrevistas com técnicos responsáveis pela elaboração dos PACUERA; ii) duas entrevistas com gestores públicos do Ministério da Integração¹⁶; iii) uma entrevista com gestor público do IBAMA e iv) duas entrevistas com consultores que participaram do processo de licenciamento do Projeto de Integração e acompanharam o processo de elaboração dos PACUERA. A Tabela 1, a seguir, apresenta a lista dos entrevistados.

¹⁶ Ressalta-se no âmbito do Ministério da Integração Nacional foram entrevistadas apenas profissionais ligados à Coordenadoria de Projetos Ambientais uma vez que são esses os responsáveis por acompanhar o licenciamento ambiental do empreendimento.

Quadro 1. Lista de atores sociais que foram entrevistados a respeito da realização de consultas públicas sobre os Planos de Conservação e Uso do Entorno de Reservatórios Artificiais construídos no âmbito do Projeto de Integração.

Instituição	Função	Observações
Ministério da Integração Nacional	Coordenador de Projetos Ambientais	Participou do processo de Licenciamento Ambiental, é o principal responsável pela execução das condicionantes do licenciamento ambiental.
	Analista de Infraestrutura	Engenheiro Químico que acompanha a execução do Programa 14, incluindo trabalho de campo.
IBAMA	Analista Ambiental	Técnico responsável pela análise e aprovação dos Planos, assim como pela realização das consultas.
CMT Engenharia	Coordenador Geral	Responsável pela execução/acompanhamento dos Programas Ambientais do PISF.
	Ecólogo	Responsável pelos estudos do meio físico do Programa 14, incluindo trabalho de campo.
	Geógrafo	Responsável pelos estudos do meio antrópico do Programa 14, incluindo trabalho de campo.
	Sociólogo	Técnico de campo responsável pela realização de entrevistas em campo.
Consultor Ambiental	Engenheiro agrônomo	Responsável pela supervisão do Programa 14. Participou da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental do Projeto de Integração.
Consultor Jurídico	Advogado	Participou do processo de aprovação do Projeto de Integração pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Os profissionais entrevistados são os responsáveis técnicos pela elaboração dos PACUERA e, em última instância, pela normatização do uso do entorno e das águas dos reservatórios artificiais. Ressalta-se que nesta normatização são atendidos tanto critérios técnicos levantados pelo diagnóstico, quanto critérios que vem sendo acordados ao longo do processo de implantação do Projeto de Integração. Por exemplo, a utilização dos

reservatórios para piscicultura é vedada por uma condicionante específica¹⁷, determinada pelo IBAMA, na Licença de Instalação do Projeto de Integração. Da mesma forma, a outorga de uso da água, concedida pela Agência Nacional das Águas – ANA permite apenas o uso para abastecimento humano e dessedentação animal. Desta forma, coube ao conjunto de profissionais das diferentes instituições envolvidas a responsabilidade de elaborar os PACUERA levando em consideração tanto o contexto dos meios físico, biótico e antrópico da área onde serão construídos os reservatórios quanto o contexto político e institucional no qual se insere a implantação do Projeto de Integração. Por fim, conforme já explicitado, este grupo de profissionais, ou parte dele, será também responsável pela realização das consultas públicas sobre os PACUERAs.

Nas entrevistas utilizou-se o roteiro semiestruturado apresentado no Anexo I. Como apontam Minayo e Sanches (1993), a abordagem qualitativa parte da subjetividade e do simbolismo para a compreensão das relações e atividades humanas. Considerando a palavra como o material primordial da investigação qualitativa (MINAYO E SANCHES, 1993) a opção pelo roteiro semiestruturado baseou-se exatamente na possibilidade de permitir que a conversação estabelecida com a pesquisadora abrisse espaço para a fala dos interlocutores, sendo essas falas, em última instância, o material empírico resultante da pesquisa.

As entrevistas foram agendadas em local de trabalho apesar das tentativas de realizá-las em outro ambiente; quiçá por tratar-se de tema referente ao cotidiano profissional dos entrevistados e por haver uma relação profissional pré-estabelecida com a autora. Por esse motivo, algumas entrevistas – em especial as realizadas com gestores em função de coordenação – sofreram pequenas interrupções que, no entanto, não impediram sua realização. Houve muito boa vontade por parte dos entrevistados para a realização das entrevistas.

Após a coleta de dados de campo, realizou-se um processo de re-escuta das falas buscando encontrar as diferenças e semelhanças, os pontos de convergência e divergência entre as opiniões¹⁸. Através deste processo de re-escuta também foi sendo re-delineado o foco do trabalho.

¹⁷ Condicionante nº 2.34 da Licença de Instalação nº 438/2007, renovada e retificada.

¹⁸ Velho (1986 *apud* DUARTE, 2002) sublinha que o uso de depoimentos colhidos nesse tipo de investigação implica na produção de um texto que reflete mais o posicionamento do pesquisador do que a opinião dos entrevistados. É por esse motivo que, a semelhança de Duarte (2002), o presente trabalho optou por não fazer referência aos nomes das pessoas que concederam os depoimentos, uma vez que o texto produzido é de inteira responsabilidade da autora.

Trechos I, II e V. Ao todo serão construídos 26 reservatórios e para cada um deles foi elaborado um PACUERA. Também elaborou-se PACUERA para o reservatório existente Atalho que integrará o sistema. Ressalta-se que o conjunto de reservatórios engloba sete (7) sub-bacias e nove (9) municípios localizados nos estados de Pernambuco, Ceará e Paraíba.

O Eixo Norte é composto pelos trechos I e II. O primeiro trecho (Trecho I) começa a captação no Rio São Francisco, a montante da Ilha Assunção, próximo a Cabrobró, em Pernambuco. Percorre parte do Estado de Pernambuco, passa por Salgueiro e termina em Jati, no Ceará. O Trecho I percorre aproximadamente 143 km de canais ao longo dos quais serão construídos 6 reservatórios (Figura 3). Neste Trecho estão localizadas as principais estações de bombeamento do Projeto de Integração, já que os desníveis chegam a 165 m.

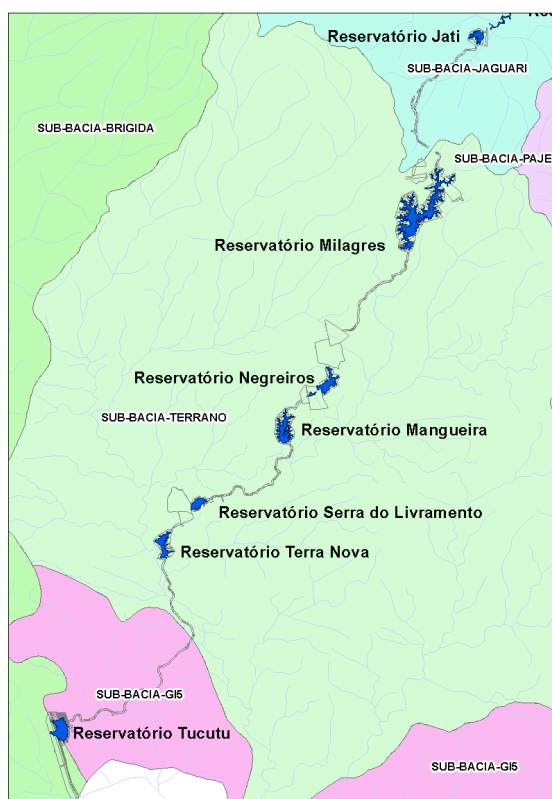


Figura 3. Reservatórios a serem construídos no Eixo Norte/Trecho I do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Fonte: Banco de Dados MI/CMT Engenharia.

O Trecho II começa no reservatório de Jati, no Ceará, passa pelo reservatório existente Atalho, e termina no futuro reservatório Boa Vista, na Paraíba. A sua principal função é atender a bacia do rio Piranhas-Açu, na Paraíba e Rio Grande do Norte. Este Trecho funciona por gravidade e também atenderá às demandas do rio Salgado, no Ceará. No Trecho II serão construídos 8 reservatórios (Figura 4).

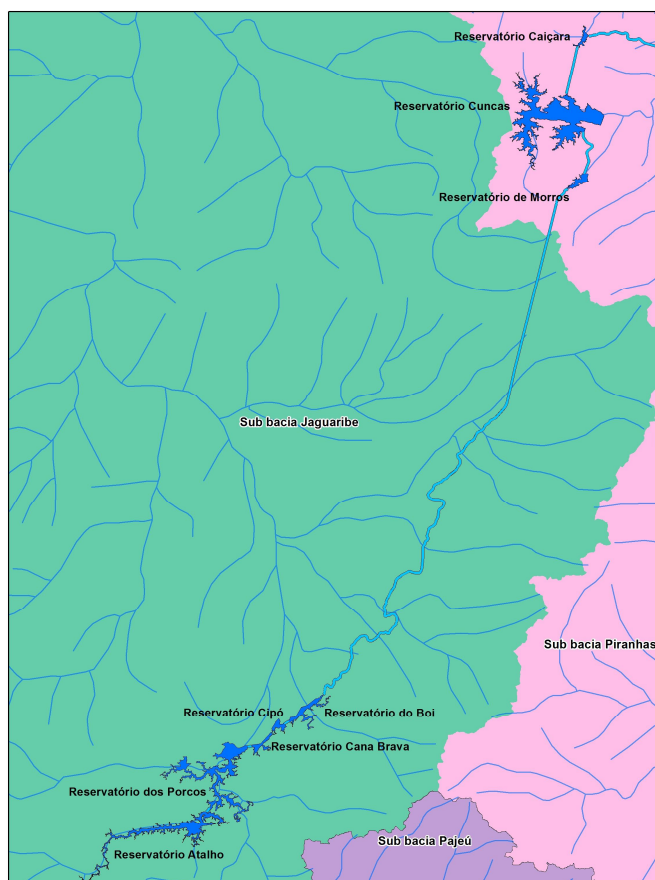


Figura 4. Reservatório existente Atalho e reservatórios a serem construídos no Eixo Norte/Trecho II do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Fonte: Banco de Dados MI/CMT Engenharia.

Por fim, o Eixo Leste, formado apenas pelo Trecho V, tem início no reservatório de Itaparica, no rio São Francisco, e vai até a cidade de Monteiro, na Paraíba. Enfrenta desníveis de aproximadamente 300m e, portanto, compreende cinco estações de bombeamento. No Eixo Leste serão construídos 12 reservatórios (Figura 5).

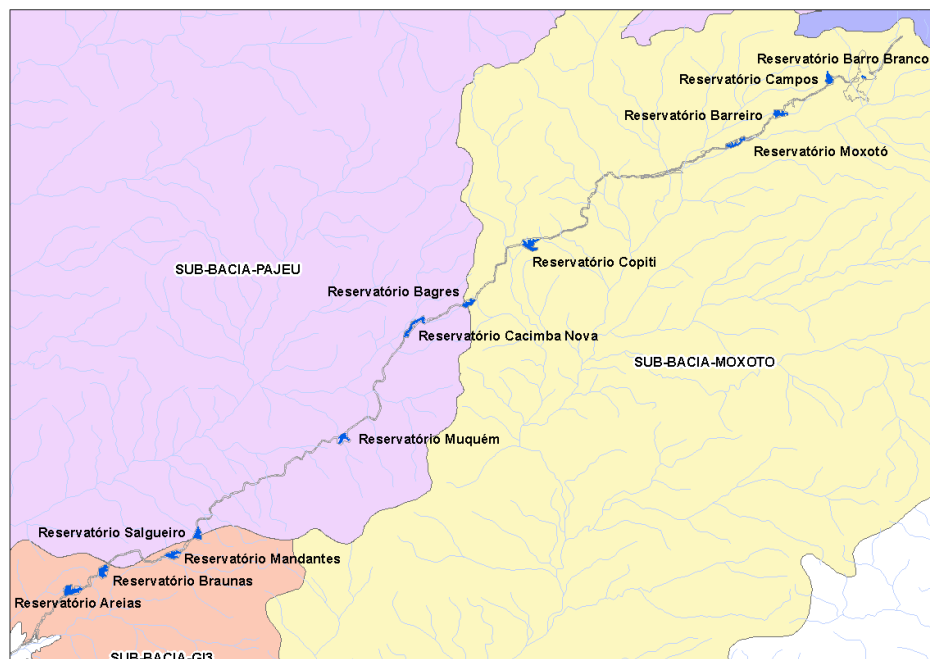


Figura 5. Reservatórios a serem construídos no Eixo Leste/Trecho V do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Fonte: Banco de Dados MI/CMT Engenharia.

O Quadro 2, a seguir, apresenta a capacidade máxima e localização dos reservatórios que tiveram seus PACUERA elaborados.

Quadro 2. Reservatórios que serão construídos pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional.

Reservatório	Área (ha) do reservatório	Município	Estado
Eixo Norte – Trecho I			
Tucutu	352	Cabrobó	PE
Terra Nova	231	Cabrobó	
Serra do Livramento	156	Cabrobó	
Mangueira	320	Salgueiro	
Negreiros	245	Salgueiro	
Milagres	1115	Salgueiro/Verdejante	
Eixo Norte- Trecho II			
Jati	129	Jati	CE
Porcos	803	Jati/Brejo Santo	
Cana Brava	85	Brejo Santo	
Cipó	65	Brejo Santo	
Boi	180	Brejo Santo/Mauriti	
Morros	95	São José de Piranhas	PB
Boa Vista(Cuncas)	1658	São José de Piranhas	
Caiçara	53	Cajazeiras	
Eixo Leste – Trecho V			

Reservatório	Área (ha) do reservatório	Município	Estado
Areias	165	Floresta	PE
Braúnas	131	Floresta	
Mandantes	94	Floresta	
Salgueiro	95	Floresta	
Muquém	76	Floresta	
Cacimba Nova	86	Custódia	
Bagres	78	Custódia	
Copiti	150	Custódia	
Moxotó	50	Sertânia	
Barreiro	74	Sertânia	
Campos	90	Sertânia	
Barro Branco	9	Sertânia	

Observa-se que boa parte dos reservatórios apresenta área inundada relativamente pequena, à exceção dos reservatórios Milagres, Boa Vista e Porcos. Desta forma, cada reservatório tenderá a impactar uma área pequena. Por outro lado, observa-se que, em alguns municípios, serão construídos mais de um reservatório o que pode implicar num impacto maior.

Por fim, é possível perceber que as consultas públicas deverão ser realizadas em um espaço geográfico bastante amplo, envolvendo uma diversidade de entes federativos que, apesar de compartilharem a realidade do semiárido nordestino, apresentam também diferenças culturais, econômicas e políticas, inclusive no que diz respeito à tradição participativa. Desta forma, cada um dos locais onde serão construídos os reservatórios apresenta suas peculiaridades.

4.2. O que é o PACUERA

O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial (PACUERA) está pautado nas diretrizes propostas pelo Programa de Conservação e Uso do Entorno e das Águas dos Reservatórios, item 14, do PBA do PISF:

O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno dos Reservatórios deverá ser fundamentado em uma avaliação socioambiental que caracterize as áreas marginais dos reservatórios, considerando os possíveis usos futuros. Essa avaliação fornecerá subsídios para o estabelecimento do Zoneamento Socioambiental que pretende definir as áreas de preservação, de uso público e áreas restritas ao empreendimento. Após o Zoneamento, serão propostas medidas de uso, conservação, recuperação e/ou potencialização dos recursos naturais para cada zona estabelecida.

Fundamentam o PACUERA, a Resolução CONAMA nº 302/2002, que estabelece parâmetros, definições e limites para as Áreas de Preservação Permanente (APP) de Reservatórios Artificiais e torna obrigatória a elaboração do PACUERA, e a Lei nº 12.651, de 24 de maio de 2012, a qual estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que :

Na implantação de reservatórios d'água artificiais de que trata o caput, o empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório, em conformidade com termo de referência expedido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Segundo a Resolução CONAMA nº 302/2002, o PACUERA é definido como um “conjunto de diretrizes e proposições com o objetivo de disciplinar a conservação, recuperação, o uso e ocupação do entorno do reservatório artificial” (art. 2º. inciso III). Assim, apresenta-se como um instrumento de planejamento e gestão das áreas circunvizinhas aos reservatórios.

A implantação de reservatórios artificiais causa impactos significativos nos meios físico, biótico e socioeconômico. Além disso, o uso dos reservatórios traz à tona uma série de questões relativas a ações de planejamento e gestão, uma vez que as alterações de uso do solo no entorno dos reservatórios podem influir de forma decisiva sobre a qualidade da água e o aporte de sedimentos, comprometendo a vida útil dos reservatórios e, muitas vezes, prejudicando a finalidade que levou à sua construção (SILVA JÚNIOR, 2006).

Os reservatórios artificiais são construídos em matrizes de interação entre áreas preservadas, solos degradados, qualidade da água e biodiversidade. O futuro dos reservatórios depende destas características iniciais e da forma como ocorrerão os múltiplos usos da água e do entorno. Deve-se considerar ainda que, de forma geral, os reservatórios artificiais atraem o desenvolvimento econômico e promovem uma reorganização nos sistemas locais e regionais que, por sua vez, trazem também maiores riscos de degradação do solo e da qualidade da água (TUNDISE, 2008).

Em especial no caso dos reservatórios construídos no contexto do PISF é de se esperar que sejam indutores de mudanças significativas no uso e ocupação do solo e na qualidade de vida das populações locais. No entanto, vale ressaltar que têm como principal objetivo garantir o abastecimento de água para a população.

É neste contexto que se insere a elaboração dos PACUERA: através da realização de diagnósticos e do estabelecimento de critérios de zoneamento, pretende-se, em última instância, propor medidas e diretrizes de proteção, conservação e recuperação ambiental para

o a Área de Preservação Permanente¹⁹ e para a área de entorno dos reservatórios²⁰, visando garantir a qualidade da água para abastecimento humano²¹.

4.3. Como se elabora o PACUERA

Para a elaboração das medidas e diretrizes do PACUERA é realizada uma sequência de etapas, a saber: a) Diagnóstico Socioambiental; b) Zoneamento; c) Proposição; e d) Divulgação (consulta pública). No que se refere à metodologia adotada na elaboração do PACUERA, alguns aspectos norteadores merecem registro, a seguir descritos.

Os PACUERA foram elaborados por uma equipe técnica multidisciplinar²² composta por treze profissionais das diversas áreas do conhecimento. Após sua elaboração, os PACUERA são submetidos ao órgão licenciador, o IBAMA, para aprovação. No processo de aprovação está incluída a realização de consultas públicas à população local e aos Comitês de Bacia, quando existentes.

A etapa inicial de desenvolvimento dos trabalhos consistiu no levantamento de dados secundários e análise documental. A seguir eram realizadas as visitas técnicas em campo para reconhecimento e checagem do panorama construído através do levantamento de dados secundários e elaboração de base cartográfica. O trabalho foi realizado nas sedes municipais e na área de estudo.

Especificamente do ponto de vista do meio antrópico, visando levantar dados mais específicos acerca dos municípios, bem como subsidiar a compreensão dos principais atores envolvidos na gestão do reservatório, potenciais conflitos e tendências para utilização, foram realizadas reuniões informais com representantes das prefeituras dos municípios estudados, bem como entrevistas com as famílias pertencentes às comunidades localizadas nas proximidades dos reservatórios objetos deste estudo. Nas entrevistas foram adotadas perguntas fechadas, semi-abertas e abertas, de forma a assegurar uma abordagem quantitativa

¹⁹ Área de Preservação Permanente é definida pela Lei 12651, de 25 de maio de 2012 como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. No caso dos reservatórios objeto deste estudo consistem em uma margem de 100 m ao redor de cada reservatório.

²⁰ As áreas de entorno foram definidas com base a critérios técnicos para cada reservatório levando em conta, principalmente, a contribuição de sedimentos ao reservatório que pode impactar negativamente sua vida útil.

²¹ Ressalta-se que a garantia da qualidade da água para abastecimento humano vem ao encontro ao principal objetivo do Projeto de Integração que é “levar água a quem tem sede”, ou seja, transpor água para abastecimento humano e dessedentação animal.

²² A elaboração dos PACUERA é de responsabilidade da empresa contratada pelo Ministério da Integração (empreendedor) para executar os Programas Ambientais do Projeto de Integração.

e qualitativa dos temas propostos. Ao todo foram abordadas 867 famílias residentes nas áreas circundantes aos 26 reservatórios.

Posteriormente à elaboração do diagnóstico, e com base nos dados coletados, elaborou-se o zoneamento ambiental do entorno de cada reservatório. O zoneamento pode ser entendido como uma proposta metodológica de uso do território segundo suas potencialidades e vocações físicas, biológicas e antrópicas. Através de uma abordagem sistêmica são correlacionados componentes comuns da paisagem, visando integrar os meios físico, biótico e socioeconômico. Sendo assim, a elaboração de um Zoneamento exige a realização de uma análise múltipla e integradora:

[p] lanejamento ambiental é um processo contínuo que envolve coleta, organização e análise sistematizada das informações, por meio de procedimentos e métodos, para se chegar a decisões ou escolhas acerca das melhores alternativas para o aproveitamento dos recursos disponíveis em função de suas potencialidades, e com a finalidade de atingir metas específicas no futuro, tanto em relação a recursos naturais quanto à sociedade (SILVA; SANTOS, 2004, p. 223).

Vale ressaltar que, na elaboração dos PACUERA, a **conservação da vida útil e da qualidade da água dos reservatórios** foi considerada o principal objetivo do planejamento territorial em curso, uma vez que estes se destinam prioritariamente ao abastecimento humano e à dessedentação animal.

Outro ponto relevante diz respeito à governabilidade das áreas objeto do presente estudo. Parte delas, inseridas na faixa de desapropriação, foram adquiridas pelo empreendedor, o que implica em um alto nível de governabilidade para a implementação do PACUERA nestas áreas. Para as zonas inseridas dentro desta faixa, foram propostas **normas de gestão**, a serem implementadas pelos futuros responsáveis pela operação do sistema. Neste ponto, cabe aclarar que o sistema de gestão do Projeto de Integração ainda está em fase de definição.

Porém, de forma a garantir a qualidade da água dos reservatórios, é importante que o processo de planejamento e gestão ambiental incorpore uma área maior no entorno do reservatório, pois as atividades aí realizadas poderão impactar diretamente a qualidade da água e vida útil do reservatório. Esta premissa é especialmente verdadeira para as áreas inseridas na bacia de contribuição dos reservatórios. Como parte dessas terras permanece nas mãos dos proprietários, a dinâmica de gestão é diferente, pois internaliza um menor nível de governabilidade. Para essas áreas foram propostas **diretrizes de gestão**.

Por fim, é importante destacar que o planejamento é um processo contínuo e dinâmico e a efetividade dos PACUERA elaborados como instrumento de planejamento dependerá tanto das ações de monitoramento como de sua revisão periódica, assim como do

envolvimento dos sujeitos locais com sua implementação. É neste sentido que, dentre as diretrizes fixadas pela resolução supracitada, figura a obrigatoriedade da realização de consulta pública para aprovação do PACUERA:

§ 2º A aprovação do plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais deverá ser precedida da realização de consulta pública, sob pena de nulidade do ato administrativo, na forma da Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, naquilo que for aplicável, informando-se ao Ministério Público com antecedência de trinta dias da respectiva data. (BRASIL/CONAMA, 2002, p. 1)

Sendo assim, o processo de consulta pública no escopo do PACUERA é uma condição legal resultante do avanço obtido nas últimas décadas pela sociedade na institucionalização de instrumentos de participação na gestão pública e, mais especificamente, na gestão ambiental.

5. A PERCEPÇÃO DE TÉCNICOS E GESTORES

Conforme já apresentado, o objetivo inicial do presente trabalho foi investigar como técnicos e gestores públicos percebem a relevância de se submeter os PACUERA à consulta pública.

De acordo com Piaget, a percepção seria uma função segundo a qual a mente representa os objetos diante de si, ou seja, é a apropriação prática e experiência subjetiva da realidade. Quando um homem ou um animal percebe um objeto, identifica-o como pertencente a certas categorias conceituais ou práticas, ou, no plano propriamente perceptivo, percebe-o por intermédio de esquemas funcionais ou espaciais. Assimila-o, pois, a estruturas mais ou menos complexas e de níveis diversos, mas anteriores à sua percepção do momento (PIAGET, 1996).

Desta forma, a percepção é produto da interação entre o sujeito e o meio; ela se dá numa forma ativa na qual o sujeito procede à organização e significação da realidade de acordo com suas estruturas mentais, aprendizagens, experiências, etc.

É por isso que cada entrevistado, a partir das suas estruturas mentais, percebe as questões que foram levantadas de forma diferente. A essa pesquisa, interessa justamente apontar as nuances das diferentes percepções, pois é exatamente da interação entre essas percepções que será gerada o que inicialmente apontamos como “vontade política” para a realização das consultas públicas. É importante ressaltar as limitações dessa “vontade política” tanto pelo contexto político mais geral quanto pelas funções exercidas pelos entrevistados, que assumem papel mais executor que decisório, no processo de implementação do PISF. Mesmo assim pressupõe-se que, como executores do processo participativo em foco, poderão influenciar sua eficácia e abrangência.

Sendo assim, durante a realização e a análise das entrevistas que representaram, respectivamente, a escuta e a re-escuta dos entrevistados, foram emergindo os pontos de interesse que nortearam o ajuste no foco deste trabalho. Ao final, lançou-se um olhar mais atento a alguns aspectos, sentidos como elementos estruturadores da percepção dos entrevistados.

Em primeiro lugar, buscou-se compreender como se deu o processo autorizativo do Projeto de Integração a partir do conhecimento dos entrevistados para, em seguida, estabelecer um paralelo com a percepção que apresentam das consultas públicas dos PACUERA. Essa opção metodológica auxiliou na identificação dos aspectos recorrentes,

particularmente aqueles que dizem respeito a como os entrevistados percebem a participação social e os direitos sobre a normatização do uso da água.

5.1. *Difícil, né?: percepção sobre a participação social no âmbito do Projeto de Integração*

Inicialmente, nos deteremos na percepção que os entrevistados têm a respeito da participação social no processo autorizativo do Projeto de Integração pontuando sempre aqueles aspectos que permeiam também a percepção sobre as consultas públicas. Esta análise serve tanto para entender melhor o cenário de nosso estudo como para perceber algumas nuances e denominadores comuns que voltarão a surgir quando analisarmos especificamente as consultas públicas dos PACUERA.

Claro que conceituar participação social é tarefa das mais difíceis uma vez que, como aponta Lavalle (2011):

“Participação” é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (LAVALLE, 2011,p.).

Interessa-nos aqui, analisar como é percebida essa prática política a partir dos espaços institucionalizados existentes. A maior parte dos técnicos e gestores envolvidos com o processo de elaboração e aprovação dos PACUERA não participou dos ritos relacionados ao processo autorizativo para execução do Projeto de Integração. No entanto, sem exceção, os entrevistados concordam que foi um processo muito polêmico, e que essa polêmica dificultou a participação social.

Como vimos no capítulo 2, o processo de aprovação do Projeto de Integração envolveu aprovação em diferentes instâncias governamentais e fóruns deliberativos (VIANA, 2005). Um dos entrevistados participou do processo à época como funcionário da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, e sua fala foi bastante elucidativa nesse sentido:

A legislação brasileira exige que o Conselho Nacional de Recursos Hídricos aprove os empreendimentos que ultrapassem o âmbito do Estado onde ele está sendo implantado. É uma competência do CNRH²³, que é o órgão máximo do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, então esse processo teve que ser levado para o Conselho.

Só ressaltando que ao Conselho caberia a aprovação do aproveitamento hídrico do projeto. As questões de licenciamento continuaram com o IBAMA, a outorga com a ANA, o estudo técnico com a ANA também, e a aprovação do Conselho. Então a

²³ Conselho Nacional de Recursos Hídricos

ANA fez o estudo técnico que foi levado para o âmbito do Conselho e esse processo foi discutido no âmbito da Câmara Técnica e depois no Plenário. (informação oral²⁴)

Observam-se, portanto, três principais instâncias para aprovação do Projeto de Integração: i) Posicionamento do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBH-SF, ii) Aprovação pelo CNRH, iii) Outorga de uso da água, que é concedida pela Agência Nacional das Águas – ANA, e iv) Licenciamento ambiental, que é de responsabilidade do IBAMA. Ressalta-se ainda que, no âmbito do processo de licenciamento ambiental são previstas audiências públicas (ver capítulo 2). Ou seja, excetuando-se a outorga de uso da água, todas as demais instâncias envolvem instituições participativas.

Diversos autores (VIANA, 2005; SILVA, 2011; ANDRADE, 2002) levantam questionamentos à legitimidade do Projeto de Integração devido a sua aprovação pelo CNRH num posicionamento contrário ao CBH-SF. Ainda na construção do nosso cenário, de acordo com um dos entrevistados:

No âmbito do Comitê (CBH-SF) houve um debate muito grande, e, só para dar o enfoque na questão da participação social, tanto o Comitê quanto o Conselho Nacional de Recursos Hídricos são formados por representantes da sociedade civil de usuários e governamentais. Então ali tem sim uma forte representatividade. (informação oral²⁵)

O Comitê de Bacia Hidrográfica foi criado em 1997. Trata-se de uma entidade normativa, consultiva e deliberativa, vinculada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, e têm o objetivo de atuar como um “parlamento das águas”, um fórum de decisões no âmbito de cada bacia hidrográfica, contando com representantes dos governos federal, estadual, municipal, da sociedade civil, e dos usuários, tendo ainda como objetivo, promover a participação de todos os agentes políticos e sociais interessados nas decisões sobre os aspectos ambientais e utilitários da água (ANDRADE, 2002, p. 27).

Um pressuposto geral da teoria que informa a democracia deliberativa é de que a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas. Segundo Almeida e Cunha (2011):

[a] lguns teóricos entendem que, para que isso ocorra, é necessária a existência de fóruns deliberativos plurais e inclusivos, destacados do sistema político, mas que com ele estabeleçam algum nível de interação, com capacidade de produzir decisões legítimas acerca de ações públicas, aproximando cidadãos e responsáveis pelas políticas públicas. Seriam espaços institucionais que articulam sociedade e Estado e que conectam deliberação e resultados em situação de pluralidade de valores e concepções (p. 110).

²⁴ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

²⁵ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

Se analisado sob esse foco, o processo autorizativo do Projeto de Integração passou sim por diversas instâncias participativas: o Comitê de Bacia Hidrográfica, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e as audiências públicas previstas no processo de licenciamento ambiental. Por outro lado, o fato do processo autorizativo incluir instâncias participativas não garante, por si só, que a decisão política seja tomada de maneira consensual. As instituições participativas envolvem a relação entre governo e organizações da sociedade civil, assim como entre estas organizações e, nem sempre, essas relações ocorrem de forma amadurecida.

Segundo Viana (2005), que entrevistou atores das diferentes esferas governamentais e da sociedade civil que participaram do processo na época, “os discursos são profundamente marcados pela deficiente prática de participação e negociação”. No entanto, a autora ressalta ainda que foi a partir do exercício participativo do CBH-SF que se formaram os conflitos. Ou seja, o processo participativo, mesmo que incipiente, permitiu o afloramento de diferentes posicionamentos sobre o Projeto de Integração:

Então ali houve um embate muito forte. O Comitê se posicionou desde o início contrário ao empreendimento. É uma posição que o comitê tem direito. Mas essa posição do Comitê teve um entendimento que, do ponto de vista da legislação, era equivocado. Ele entendeu que a manifestação dele seria vinculante, ou seja, se eles entendessem que não caberia o empreendimento, não poderia ser realizado. Por que era uma posição equivocada? Porque a Política Nacional de Recursos Hídricos²⁶ estabelece que a competência para decidir sobre o empreendimento é do CNRH. O Comitê nunca aceitou esta posição (...) e passou a ter uma posição radicalmente contra e não aceitava que o processo fosse para o CNRH para deliberação. (informação oral²⁷)

Passo seguinte, a Agência Nacional das Águas concedeu ao empreendimento outorga para o uso da água, com finalidade de abastecimento humano e dessedentação animal. Neste ponto, vale destacar aspectos do debate que houve em torno do uso da água, e que aconteceu antes do processo ser aprovado pelo CNRH.

No entendimento do Comitê não poderia haver disponibilidade de água para fora da bacia (...). Ao longo do tempo o Comitê passou a adotar uma posição que, para fora da Bacia, poderia disponibilizar água para consumo humano. Esta mudança de posição do Comitê coincidiu com a mudança de posição do governo. Porque o governo, no início do projeto, defendia que esta água seria somente para consumo humano e depois ele passou a admitir que a prioridade seria o consumo humano mas também poderia se retirar água para desenvolvimento. Então, o Comitê também evoluiu no sentido de concordar que se retirasse água para fora da bacia, mas somente para consumo humano. (informação oral²⁸)

²⁶ Lei nº 9,433 de 08 de janeiro de 1997. A Lei das Águas, como ficou conhecida, é considerada uma conquista para a sociedade brasileira por conceber um modelo de gestão diferenciado em relação ao modelo anteriormente praticado - centralizado, cartorial e com decisões emanadas apenas pelo poder público - e estabelecer um arranjo institucional baseado em novos tipos de organização para a gestão compartilhada do uso da água, como os Conselhos e os Comitês de Bacias Hidrográficas (MASCARENHAS, 2007).

²⁷ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

²⁸ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

Repare-se que a partir da fala do entrevistado é possível perceber que houve também uma “evolução” no processo decisório, relacionada ao exercício do debate. Outro aspecto relevante, relacionado ao uso da água e que merece ser destacado, diz respeito ao embate entre estados doadores e receptores como um dos pontos de conflito.

Difícil, né? Difícil porque o projeto é muito polêmico e tinha um embate. O embate fugiu um pouco da área técnica e foi pra área política. Os estados doadores: esse conceito já internaliza essa problemática. Estados doadores, ao sul do São Francisco, estavam posicionados de uma forma veementemente contra e os estados receptores, ao norte do São Francisco, se posicionaram favoravelmente. (informação oral²⁹)

Destaca-se ainda, que este conflito entre doador e receptor não se restringia aos entes federativos, como é percebido em uma das entrevistas, realizada com gestor público que participou do processo de licenciamento ambiental do empreendimento:

Na (audiência) de Pernambuco participei como ouvinte porque tinha muita manifestação dos índios e, como eu estava em contato com eles, tentava organizar a participação deles. Que participaram falando, colocando a visão deles do projeto, os índios da Ilha de Assunção. Já no caso dos índios que não eram ribeirinhos, mas estão mais distantes do rio, a visão do projeto era outra. Os índios *Truká* (ribeirinhos) queriam mais compensação porque estavam tirando área deles. Já os outros queriam mais benefícios e não compensação. (informação oral³⁰)

Portanto, é possível perceber que o debate em torno do Projeto de Integração é também um debate de interesses sobre o destino das águas e territórios envolvidos. Para Andrade (2002), esse conflito apresenta três posições:

De um lado encontramos os moradores da bacia e aqueles que vivem na beira do rio (ribeirinhos, pescadores, populações indígenas) e os que defendem o rio (ONGs e outras entidades da sociedade civil) – estes identificados com o rio, afirmam que o rio está doente, querem um rio forte, com peixes, com cheias; do outro lado, os órgãos dos governos federal, estaduais e municipais que reconhecem a degradação da bacia, mas ao mesmo tempo desejam desenvolver a economia local do NE usando as águas descritas por leis federais ou estaduais (dos tributários) com a finalidade de abastecimento urbano residencial e industrial, geração de energia elétrica e irrigação de culturas voltadas ao mercado exterior. E no meio deste conflito, está o próprio rio São Francisco e seu habitat, o mito do “rio da União” (ANDRADE, 2002, p. 26).

O debate é natural e intrínseco à vida democrática e é de se esperar que propostas de largo alcance provoquem discussões e dúvidas. Sob este ponto de vista, deve-se pensar na polêmica como uma característica positiva de um processo participativo, pois se houve polêmica de certa forma houve participação. Por outro lado, um dos entrevistados aponta fragilidades no debate sobre o Projeto de Integração:

Então as primeiras audiências públicas (do processo de licenciamento) simplesmente não aconteceram. A maior parte nem iniciou. O pau comeu logo de cara e não houve como dar continuidade. Foi difícil. Tentou-se abrir os espaços mas a estratégia de quem era contra a transposição foi não deixar acontecer as audiências, não deixar

²⁹ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 28/06/2012.

³⁰ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

acontecer debate. Isso foi um problema. Não havia espaço para o debate. (informação oral³¹)

O fato de não haver espaço para o debate configura um cenário onde não se deu oportunidade para a troca de razões e a deliberação como elemento central da formação da vontade política. Várias podem ser as causas dessa escolha, como aponta um dos entrevistados “teve participação, mas foi bastante polêmico. Entenda que esse polêmico pode ter sido pouca abertura, pouco conhecimento ou falta de habilidade na condução do processo”. (informação oral³²).

Outro ponto que merece ser destacado diz respeito a aparente linha divisória existente entre política e técnica que é percebida na fala de alguns entrevistados.

A discussão fugiu do viés técnico. Não se discutia muito a questão técnica. Tinha uma quantidade enorme de informações veiculadas de forma equivocada, até fazia parte de uma estratégia política, e isso acirrou muito os ânimos. Houve a preocupação que os ritos fossem cumpridos. Deu-se oportunidade ao debate mas como a questão virou mais política do que técnica... (informação oral³³)

Como nos apontam Avritzer e Pereira (2005, p. 3), um dos desafios da análise da democracia, no Brasil atual, visa entender melhor como se dão as mediações entre o Estado e a sociedade civil nas instituições participativas³⁴ que surgiram a partir do processo de redemocratização no Brasil. Estas instituições são resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil e têm como princípio o debate. É no âmbito dessas instituições que lideranças da sociedade civil e representantes do governo estabelecem os laços que ligam os cidadãos com o Estado, o governo com a sociedade.

Na tomada de decisão participativa, entende-se como deliberação o processo que pressupõe discordância entre os participantes (ALMEIDA E CUNHA, 2009). Porém, como percebe-se na análise realizada, no âmbito do Projeto de Integração houve uma restrição ao espaço das divergências, numa forma de acirramento do conflito que não contribui para o debate deliberativo. Ou seja, optou-se por “boicotar” a participação social no processo, ao invés de aprofundar o diálogo. Se, por um lado, esse tipo de estratégia coloca em dúvida a legitimidade das decisões tomadas, por outro, permite que as decisões sejam tomadas sem

³¹ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 28/06/2012.

³² Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 13/06/2012.

³³ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 28/06/2012.

³⁴ É importante aclarar que a literatura abordada na presente monografia diz respeito às instituições participativas de uma maneira geral e não especificamente às consultas públicas. Importante também esclarecer que boa parte dos estudos analisam a eficácia de instituições como conselhos de políticas, orçamento participativo e/ou políticas urbanas.

muita discussão pois, afinal, abriu-se o espaço para participação e sendo assim os ritos foram cumpridos.

É interessante notar como este acirramento permeia a fala dos entrevistados, traduzido nas dualidades: política x técnica, polêmica x participação, doadores x receptores, entre outras. E aqui chega-se ao ponto onde é possível imaginar que é justamente no seio dessas dualidades que surge a falta do diálogo. E é justamente nesta deficiência de diálogo, que o poder decisório do Governo Federal se faz notar com mais força.

O projeto tem consequências além do estado onde está sendo implantado. Esta é a ética da Lei. Se envolve dois Estados deixa de ser uma questão local ou regional. Não é uma questão que o Conselho Estadual vai decidir. É uma questão do Conselho Nacional. (informação oral³⁵)

Conforme apontado por diversos autores, a existência de instituições participativas, por si só, não garante a qualidade e eficácia do processo participativo. Entre outros fatores, afetam essa qualidade as desigualdades de poder existentes nas instituições participativas (FONSECA, 2011) e a vontade política dos governantes (WAMPLER, 2011).

Considerando que "o povo não é um somatório abstrato de indivíduos, cada qual participando diretamente com igual fatia de poder no controle do Governo e no processo de elaboração das decisões políticas" (LEVI, 1998, p. 677), as relações de poder permeiam também os processos participativos e por isso mesmo é necessário compreendê-los na desigualdade e no exercício do poder.

Fonseca (2011) analisa diferentes níveis onde operam as relações de poder nas instâncias participativas: desigualdades envolvendo atores governamentais e sociedade civil; desigualdades internas ao âmbito local; e desigualdades relacionadas à interação entre atores locais e externos. Segundo este autor "alguns dos principais gargalos que impedem o amplo sucesso das experiências de participação estão relacionados ao exercício e à desigualdade de poder entre os múltiplos atores sociais" (FONSECA, 2011). No caso do processo autorizativo do Projeto de Integração, essa desigualdade de poder também se faz notar, especificamente no que diz respeito à desigualdade de poder existente entre o Governo Federal e os demais atores envolvidos com o processo autorizativo do Projeto de Integração (sejam eles entes federativos ou organizações da sociedade civil).

Desta forma, a breve análise realizada permite admitir que os entrevistados percebem o poder decisório como centralizado no Governo Federal. Neste contexto, a participação social é entendida mais como a existência do espaço para o debate do que como a obtenção de um consenso, ao qual, obviamente, não se chegou. Seguindo esta linha de análise, passaremos

³⁵ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

inicialmente a redesenhar o contexto das consultas públicas dos PACUERA a partir da percepção dos entrevistados para, a seguir, analisar como se dá a desigualdade de poder neste contexto.

5.2. Percepção sobre os programas ambientais do Projeto de Integração

De forma geral, todos os entrevistados apontam a importância dos Programas Ambientais na mitigação dos impactos negativos e potencialização dos impactos positivos do Projeto de Integração.

Fundamentais, é neles que reside a oportunidade de você atenuar impactos que vão acontecer. Esses programas suavizam esses impactos. Você identifica quem, onde e em que momento está sofrendo impactos e estabelece normas, ações para minimizar, assim como potencializar o que é positivo. (informação oral³⁶)

Por outro lado, alguns entrevistados – especialmente os com cargo de coordenação - apresentam uma crítica à amplitude dos Programas Ambientais:

A crítica que eu sempre fiz aos programas, é que eles eram (teve mudança recente) pouquíssimo operacionais. Tinham uma abrangência muito grande, uma indefinição de objeto muito grande. Eram programas abrangentes para além do impacto do empreendimento, extrapolou bastante, abrangeu demais, tanto em termos geográficos quanto em quantidade de situações. (informação oral³⁷)

Alguns programas eu questiono que não é atribuição do MI desenvolver, mas por conta do entendimento do IBAMA foram colocadas ações que não deveriam ser do MI. (informação oral³⁸)

Ou seja, apesar de reconhecer-se a importância dos Programas Ambientais na mitigação de impactos negativos, e potencialização dos positivos, do Projeto de Integração, paira uma crítica à amplitude demasiada dos Programas Ambientais. Já no que diz respeito aos PACUERA especificamente, a maior parte dos entrevistados considera importante a elaboração dos Planos.

Fundamental ressaltar que a percepção dos entrevistados sobre os PACUERA relaciona os Planos diretamente à qualidade da água dos reservatórios. “O principal objetivo é garantir a qualidade da água, que os reservatórios cumpram sua função. O zoneamento é feito de forma criteriosa. É uma ferramenta para garantir a qualidade da água.” (informação oral³⁹). Desta forma, todo o processo de planejamento ambiental gira em torno de um único objetivo que é garantir a qualidade da água.

³⁶ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 28/06/2012.

³⁷ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 13/06/2012.

³⁸ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

³⁹ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 22/05/2012.

Também relacionam os PACUERA com a futura gestão do reservatório e com as pessoas que residem na região.

É um trabalho multidisciplinar. Lida com os vários meios levando em conta a qualidade da água do reservatório. Os PACUERA são importantes porque é uma sementinha que estamos colocando para orientar a futura operadora do sistema. (informação oral⁴⁰)

Desde este ponto de vista, o PACUERA adquire uma função importante, relacionada a influência das decisões tomadas pelos Planos, na futura gestão do Projeto de Integração. Repare-se que novamente, o objetivo do planejamento é relacionado diretamente à qualidade da água dos reservatórios.

Rothman e Oliveira (2007) estabelecem analogia entre populações atingidas por barragens e as populações vizinhas ao Projeto de Integração, sob a ótica do conceito de desterritorialização. Segundo este autor, as populações atingidas passam a constituir um fundo somente e a obra ganha maior importância (ROTHMAN; OLIVEIRA, 2007). Os PACUERA propõem normas e diretrizes para ocupação do território⁴¹ e a fala de um dos entrevistados nos auxilia neste entendimento:

Fundamental porque você vai construir 26 reservatórios numa região extremamente árida. Então você muda não só a paisagem como a relação das pessoas com o recurso hídrico. Para mim é de fundamental importância você ter o plano de conservação e uso. Especialmente porque você muda o hábito, a rotina das pessoas com relação ao recurso hídrico da região. (informação oral⁴²)

É neste contexto, portanto, que os PACUERA propõem a normatização do uso do entorno e das águas dos reservatórios. Ao normatizar, são criadas regras. No caso em foco, essas regras foram construídas a partir de estudos técnicos e do entendimento dos profissionais envolvidos com a elaboração dos planos. Ou seja, os planos trazem, entre outros aspectos, as regras de utilização da água dos reservatórios tratando da maneira como deverá ou poderá ser utilizado esse recurso tão escasso na região em foco:

Principalmente o acesso à água. O PACUERA é importantíssimo. Mas está sendo construído com o olhar do empreendedor que quer garantir, preservar, resguardar o sistema. Um sistema complexo como é o PISF composto por diversas estruturas onde o reservatório é uma estrutura a mais e ele quer garantir a qualidade daquela água que ele está transpondo e aí você têm pessoas ao lado deste recurso e a proposta é limitar acesso a esse recurso. Você tem um conflito aí, latente, que uma hora vai estourar. (informação oral⁴³)

⁴⁰ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 17/05/2012.

⁴¹ Entendendo-se território como a porção do espaço apropriada – materialmente ou simbolicamente – por um grupo social. Em outros termos, a própria realidade material do espaço é percebida, vivenciada e ativamente apropriada pelos atores através dos discursos e representações simbólicas que eles mantêm sobre a mesma.

⁴² Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 13/06/2012.

⁴³ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 13/06/2012.

Desta forma, re-desenhando o contexto no qual ocorrerão as consultas públicas foco deste trabalho: o PACUERA, um documento técnico constante no processo de licenciamento ambiental, define as regras de uso da água dos reservatórios e também dos territórios vizinhos e é esse documento que deve ser submetido à consulta pública. Interessa saber até que ponto essas regras poderão ser modificadas a partir do processo consultivo porque, como diz um dos entrevistados “agora, você planejar é a parte mais fácil, a questão não é o planejamento, é você executar o planejado”⁴⁴.

5.3. Percepção sobre as consultas públicas

Nesta seção, analisa-se finalmente a percepção que os entrevistados têm sobre a realização de consultas públicas a respeito dos PACUERA elaborados. Entende-se aqui que as consultas públicas ou o processo consultivo representam uma instituição participativa cujo sucesso dependerá principalmente da vontade política na sua implementação. Na re-escuta⁴⁵ da fala dos entrevistados, procura-se, portanto, identificar as nuances dessa vontade política considerando, como demonstrado no item 5.1, as dualidades que permeiam o discurso e a concentração de poder pelo Governo Federal no processo decisório.

Inicialmente, cabe pontuar que, de forma geral, todos os entrevistados consideram relevante a realização das consultas públicas. Porém, identificam-se algumas nuances na percepção de *por que* as consultas são consideradas relevantes, que serão tratadas a seguir.

Em primeiro lugar, os técnicos mais envolvidos com o trabalho de campo consideram a importância das consultas muito relacionada com a possibilidade de uma maior aproximação entre população local e os órgãos federais, até como uma forma de preencher a lacuna de informações identificada por eles com relação ao Projeto de Integração:

Consulta pública é uma coisa importantíssima, você vai dar voz a quem geralmente não tem voz. Você dá o direito daquela pessoa se manifestar. Os idealizadores desse projeto, o IBAMA e o Ministério da Integração vão estar presentes. As pessoas vão poder falar quais são os problemas, as fragilidades, o que elas esperam. A participação da população, você coloca a população numa igualdade com o Ministério então ela vai ter como falar para o Ministério. (informação oral⁴⁶)

Como o PISF foi de cima para baixo e a população não tem clareza, as consultas públicas vão entrar muito importantes neste momento, para trazer essa clareza para as pessoas, para elas entenderem o que está acontecendo, de que forma a vida delas vai ser afetada, e até se opor a algumas decisões sugeridas justamente para não criar um conflito entre o que o zoneamento propõe e o que as pessoas querem para aquela

⁴⁴ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 28/06/2012.

⁴⁵ Chamamos aqui de “re-escuta” ao processo de ouvir as entrevistas gravadas buscando analisá-las visando identificar as semelhanças, diferenças, recorrências, etc. nas opiniões dos entrevistados.

⁴⁶ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 09/06/2012.

área. Acho necessário, nada que seja feito de cima pra baixo é efetivo. (informação oral⁴⁷)

Ressalta-se que as falas acima expressam a percepção dos técnicos responsáveis pela elaboração do diagnóstico socioambiental dos PACUERA, ou seja, foram os que mais estiveram em contato com a população e o poder público municipal. É claramente perceptível tanto a grande lacuna de informação que existe sobre o Projeto de Integração, assim como a expectativa – talvez demasiada - de que a consulta pública possa sanar essa lacuna. Essa mesma percepção, da consulta pública como disseminadora de informações, é compartilhada por outros profissionais, cuja função de análise de documentos:

Fundamental, primeiro para dar publicidade aquilo que está sendo planejado, e eventualmente colher algumas informações, conceitos, e proposições diferentes daquelas que estão sendo aproveitadas mas que façam sentido do ponto de vista técnico, social. Esse momento é um momento rico se for feito, e eu espero que seja, que as consultas sejam feitas num cenário que não seja político e sim que seja técnico, e que tenha a participação popular. (informação oral⁴⁸)

As consultas públicas vêm para informar a população local da existência deste estudo e das suas implicações, isso pra mim é uma das partes mais básicas porque a população é muito mal informada não tem conhecimento (...) a consulta pública vem para alertar a população e envolve-los neste processo. (informação oral⁴⁹)

É possível analisar nas falas apresentadas a força do papel consultivo como um “disseminador de informações”, o que, de certa forma, é coerente com o tipo de arranjo participativo da ratificação pública. Neste arranjo, as decisões são tomadas no âmbito do Estado e levadas à sociedade para sua aprovação, no caso em foco, de forma não deliberativa. Além disso, destaca-se novamente, e de forma bastante contundente, a percepção dual dos entrevistados a respeito de técnica e política.

Vários fios podem soltar-se a partir dessa dualidade, que vão desde o papel de gestores municipais no processo (“nem sempre temos pessoas gabaritadas para fazer esse tipo de coisa no poder público municipal⁵⁰”), passando pela diferenciação entre política e “politicagem”, até o posicionamento de certa forma tecnocrata que parte do princípio que a população local tem que ser “conscientizada”. Apesar de que esses fios podem mostrar-se bastante interessantes, optar-se-á por dar sequência a análise focalizando a questão do poder de decisão.

Vale lembrar que a utilização da linguagem técnica também pode se configurar como uma manifestação de poder (FONSECA, 2011). Sobre este aspecto, há divergências de

⁴⁷ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 22/06/2012.

⁴⁸ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 28/06/2012.

⁴⁹ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 22/06/2012.

⁵⁰ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 09/06/2012.

opinião entre os entrevistados. Alguns apontam que, para as consultas públicas, a linguagem “é uma barreira, tem que ser a linguagem mais simplista possível, principalmente naquela região⁵¹” enquanto outros consideram que “não é problema, já tem um grupo bem treinado nisso⁵²”.

Sobre o poder de decisão, Fonseca (2011) aponta a natureza contraditória dos tipos de autoridade entregue à maioria das instituições participativas uma vez que “elas são institucional, administrativa e programaticamente dependentes do Poder Executivo”. O foco nas relações de poder implica levar em consideração mecanismos informais de decisão, bem como enfatizar os efeitos da assimetria de poder no processo decisório.

Portanto, chama-se atenção novamente para a centralização do poder de decisão nas mãos do Governo Federal, expresso na fala de um dos gestores públicos entrevistados:

Os reservatórios do São Francisco teriam que ter um aspecto diferenciado. O uso da água (esses reservatórios são reservatórios de passagem e estariam integrados) é o uso do sistema, não do reservatório Negreiros, Milagres, etc.. Não é o uso de cada reservatório, você está apresentando o uso do sistema Projeto São Francisco. São reservatórios que vão ser extremamente protegidos. (informação oral⁵³)

Da mesma maneira em que, a partir do momento em que o Rio atravessa mais de um Estado a competência decisória passa a ser do Governo Federal, percebe-se que, a partir do momento em que cada reservatório integra um sistema, a decisão passa a ser do sistema e não de cada reservatório, ou seja, passa a ser do todo em detrimento das partes:

Os reservatórios do SF não vão ser operados individualmente, eles integram o sistema (...), de maneira nenhuma eu acho que esses PACUERAs vão contribuir muito para a gestão do São Francisco não(...) Porque para o uso, eu insisto, é a operação do conjunto. (informação oral⁵⁴)

Você tem os objetivos do Projeto. Como é um projeto grande e são três Estados, você tem que pensar no todo. A população vai pensar nela, cada comunidade vai pensar nos seus interesses. Então aí é que está o grande desafio, você conciliar os interesses locais com os interesses globais do projeto. (informação oral⁵⁵)

Imagina que você está ali numa região extremamente árida com sua criação morrendo de sede, sua família passando sede. Você vê aquele rio passando na sua frente e não poder ter acesso livre a ele? E aí? O contraditório é isso, porque eu sei que isso não pode acontecer até por uma questão de garantia do sistema. (informação oral⁵⁶)

Fonseca (2011) defende a necessidade de um olhar crítico que enfoque a desigualdade de poder envolvendo atores do Estado e da sociedade civil: “Não se trata apenas

⁵¹ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 17/06/2012.

⁵² Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 06/07/2012.

⁵³ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

⁵⁴ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

⁵⁵ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 09/06/2012.

⁵⁶ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 13/06/2012.

de paridade ou de eleições livres, mas, sobretudo, de uma análise sobre quem tem voz e influência nas decisões” (FONSECA, 2011). A fala de um dos entrevistados reflete bem como se dão as relações de poder no contexto institucional responsável pela realização das consultas públicas:

As pessoas esperam que elas possam fazer o uso que bem entenderem e a gente sabe que não vai ser assim. Então, sobre a consulta, até que ponto que a gente vai ouvir? Ou melhor, a gente vai ouvir, as pessoas serão consultadas. Já estão sendo consultadas nas entrevistas do diagnóstico. Que eles vão ser consultados eu não tenho dúvida, a minha dúvida é como que essa expectativa pode ser atendida? Além disso, é uma consulta. Nós estamos falando de consultar não de determinar. Elas vão orientar, definir realinhamentos, mudanças de alguns objetivos... mas como que isso vai ser incorporado de fato em função das características do Sistema? Eu não sei se a consulta vai garantir o atendimento do anseio das comunidades do entorno. (informação oral⁵⁷)

Retomando a Levi (1998), ao final do verbete Legitimidade, ele afirma que a legitimidade se refere a uma situação e a um valor:

O termo legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social. A situação a que o termo se refere é a aceitação do Estado por um segmento relevante da população; o valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes (LEVI, 1998, p.678).

Sendo assim, se observada a partir da ótica de uma situação, pode-se pensar que as consultas públicas contribuirão para legitimação dos Planos na medida em que “seguiu o termo de referência, ouviu as comunidades⁵⁸” ou “cumpriu-se o rito⁵⁹”. Por outro lado, se imbuída também da manifestação do valor, elas partem de um pressuposto bastante comprometedor da sua legitimidade, que é exatamente o fato das comunidades locais não poderem interferir na decisão tomada pois "o uso da água dos reservatórios deste projeto já está definido⁶⁰".

Então podemos entender legitimidade como decorrente da fundamentação de uma decisão, regra ou legislação, num conjunto de razões acessíveis e compartilhadas pelos sujeitos afetados, em comum acordo com o valor coletivo que tais decisões, regras e legislação representam. O problema é definir o que se entende por “coletividade”, se é territorial-local, se é o nacional-estatal, ou seja, a escala desse “valor coletivo”. Neste sentido, finalizamos com as palavras de um dos entrevistados:

Mas de que legitimidade estamos falando? Das pessoas que estão ali? As que vão usar esse projeto? Alguma vez um projeto do governo que falou que seria legítimo aquilo lá e abriu para consultas e mudou alguma coisa? As consultas públicas vão legitimar até que ponto? Até que ponto o Ministério vê como legítimo a reclamação

⁵⁷ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 13/06/2012.

⁵⁸ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 20/06/2012.

⁵⁹ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 28/06/2012.

⁶⁰ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 06/07/2012.

das pessoas? A legitimação vai depender do que o governo vai fazer com as manifestações. Não acredito que vá mudar não, como não mudou até hoje. No país, quem tem legitimidade são os mais favorecidos, eles têm força para mudar um projeto, mas as pessoas com quem nós trabalhamos no PACUERA, eles terão uma voz que vai ser documentada, porque é obrigatório, mas o governo mudar alguma coisa do projeto por causa das consultas... não. (informação oral⁶¹)

⁶¹ Dados de entrevista. Pesquisa de campo realizada em 09/06/2012.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de democratização, de descentralização política e econômica e de reforma do Estado ocorridos nos últimos anos cada vez mais contribuem para que as políticas públicas tornem-se mais complexas e para a ampliação dos espaços de discussão e deliberação, o que preconiza um novo agir político. Essas mudanças, no entanto, não podem ser alcançadas de forma imediata.

Wampler (2011) estabelece uma analogia das instituições participativas (IPs) como “enxertos” na estrutura do Estado e da democracia representativa:

As IPs fazem parte de processos de produção de políticas públicas de caráter incremental no Brasil, o que significa que, na verdade, não se deve esperar, a partir de sua mera presença e atuação, transformações dramáticas nos resultados observados. Mais precisamente, a adoção de IPs deflagra processos institucionalizados que alteram a estrutura de incentivos que induzem os cidadãos a participar, deliberar e negociar. As IPs também mudam quando os atores governamentais usam a autoridade do Estado e os recursos públicos para processar as demandas dos cidadãos e das lideranças da sociedade civil (WAMPLER, 2011, p. 152).

É de vital importância entender, portanto, que as instituições participativas de um modo geral estão inseridas em diferentes contextos institucionais, sociais e políticos.

No caso analisado, demonstrou-se, por um lado, que a consulta pública é considerada como relevante principalmente na disseminação de informações e como forma de diminuir a distância existente entre um Plano tecnicamente elaborado e o cotidiano das populações envolvidas. Por outro lado, no entanto, é possível concluir que não há grandes espaços para intervenção da sociedade nas regras estabelecidas pelos Planos, principalmente no que diz respeito ao uso da água, ou seja, em princípio, não serão processadas as demandas dos cidadãos.

As consultas públicas analisadas podem ser entendidas, como na analogia de Wampler (2011), como enxertos participativos em uma democracia representativa. No recorte analisado, o poder decisório está claramente centralizado no Governo Federal, com pouca abertura para o encontro com as demandas locais.

No entanto, essa constatação por si só, não é suficiente para diminuir a importância de que sim sejam realizadas as consultas e de que sim sejam realizadas da melhor maneira possível. Como apontam Avritzer e Santos (2002), as novas democracias devem se transformar em local de experimentação distributiva e cultural, onde poderão se localizar os potenciais emancipatórios da sociedade.

Por fim, e não por menor importância, é fundamental ressaltar que neste trabalho analisou-se apenas uma das variáveis da instituição participativa em foco, relacionada à

vontade política dos representantes. Ao serem realizadas as consultas públicas, e o serão por determinação legal, todo um novo cenário poderá se descortinar dependendo da maneira como os representados se inserirem no processo. Toda uma nova rede de relações pode ser estabelecida a partir da abertura do espaço participativo. Até o fato de já existir uma preocupação maior sobre como e para que realizar consultas públicas poderá contribuir para o estabelecimento de um círculo virtuoso, onde se busque o consenso através da abertura para o delineamento de cenários não planejados.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNOLIN, Gilberto Luiz Agnolin; WINCKLER, Silvana e RENK, Arlene. **Disputas e debates em torno do PACUERA do reservatório da UHE Foz do Chapecó-SC**. Trabalho apresentado na IX Reunião de Antropologia do Mercosul, Curitiba, 2011.

ARNSTEIN, S. R. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Planning Association, v. 35, n. 4, p. 216-224, July 1969.

ALMEIDA, Debora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. Em PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: Leonardo Avritzer; Eduardo Moreira da Silva. (Org.). **Metodologias e Participação**. 1 ed. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009, v. , p. 57-83.

ALTÍSSIMO, Shayra Pinheiro e SANTI, Auxiliadora Maria Moura. **Participação Social no Processo de Licenciamento Ambiental Corretivo do Distrito Ferrífero de Itabira – CVRD**. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, Florianópolis, 2007.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades**. 2006. (*mimeo*)

ANDRADE, Renata Marson Teixeira. **Da Transposição das Águas do Rio São Francisco à Revitalização da Bacia: as várias visões de um Rio**. Report International Rivers Network, Rios Vivos e Fórum de Defesa do Rio São Francisco, São Paulo, 2002.

ASSIS, Luís Guilherme Resende. **Às Margens da UHE Corumbá IV, Goiás, Brasil: desafios antropológicos entre redes, enclaves, cosmografias e moralidades**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), PPGAS/ DAN/ ICS/ UnB, Brasília, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, v 49, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e representação:** da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, p. 443 a 464, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br>

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade** (Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG). Belo Horizonte, número especial, maio de 2005.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático.** Disponível em www.eurozine.com.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm. Acesso em setembro/2012.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm . Acesso em setembro/2012.

BRASIL. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em setembro/2012.

CASTRO, César Nunes. **Transposição do rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto.** Texto para discussão. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Resolução nº 47, de 17 de janeiro de 2005,** Aprova o aproveitamento hídrico do Projeto de Integração do Rio São Francisco

com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Publicado no Diário Oficial da União de 27/06/05. Disponível em http://www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=14. Acesso em setembro/2012.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002**. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>. Acesso em agosto/2012.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. In: **Cadernos de Pesquisa**, n.115, São Paulo, 2002

FONSECA, Igor Ferras. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. Em PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. Em PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LEVI, Lucio. Verbetes Legitimidade. BOBBIO, MATEUCCI E PASQUINO (orgs). **Dicionário de Política**. Editora Universidade de Brasília, 1ª ed. 1998. Disponível em http://www.pgcsiamspe.org/Mario_Porto/02-DicionarioDePolitica.pdf.pdf. Acesso em setembro/2012.

MASCARENHAS, Ana Cristina Monteiro. **Conflitos e gestão de águas: o caso da bacia hidrográfica do rio São Francisco**. 2008, 211p. Dissertação (Mestrado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Distrito Federal.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação Política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de S. & SANCHES, Odécio. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** In: *Cadernos de Saúde Pública*. v. 9, nº 3, Rio de Janeiro, 1993.

O 'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.44, pp. 27-54,1998.

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de *accountability* social na América Latina**. Tradução do original em espanhol de Daniela Mateus de Vasconcelos. 2002. (*mimeo*) Disponível na plataforma do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Acesso em junho/ 2012.

PIAGET, J, em **Biologia e Conhecimento**, Petropolis: Editora Vozes, 1996. p. 13-14.

PRIETO, Élisson Cesar. **Audiências, debates e consultas públicas: instrumentos decisórios de planejamento e gestão municipal no Brasil**. Trabalho apresentado no 4º Congresso Luso Brasileiro de Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável – Pluris, 2010.

ROTHMAN, Franklin Daniel; OLIVEIRA, Douglas Luis. **Desterritorialização de populações locais sob a ótica da justiça ambiental**: abordagem dos conflitos do projeto de integração do Rio São Francisco. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. UFSC, Florianópolis, abril de 2007.

SILVA JUNIOR, Ailton Francisco. **Uso do entorno do reservatório da UHE Promissão**: uma análise ambiental atualizada, face à perspectiva de zoneamento. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Ana Carolina Aguerri Borges. **A Transposição das águas do rio São Francisco: interesses e conflitos**. Trabalho apresentado no XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, UFBA, Bahia, agosto de 2011.

SILVA, João dos Santos Vila; SANTOS, Rozely Ferreira. **Zoneamento para planejamento ambiental**: vantagens e restrições de métodos e técnicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 21, n. 2, p.221-263, maio/ago de 2004.

TUNDISI, JG., MATSUMURA-TUNDISI, T. and TUNDISI, JEM. Reservoirs and human well being: new challenges for evaluating impacts and benefits in the neotropics. **Braz. J. Biol.**, 68(4, Suppl.): 1133-1135, 2008.

VIANA, Cristine Ferreira Gomes. **Conflitos socioambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco**. 2005. 178 p. Dissertação (Mestrado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

ANEXO I: ROTEIRO SEMIESTRUTURADO

“A percepção de gestores públicos sobre a realização de consultas públicas no Planejamento da Conservação e Uso do Entorno dos Reservatórios Artificiais.”

SOBRE O ENTREVISTADO

- 1) Nome completo:
- 2) Cargo:
- 3) Como entrou para a instituição?
- 4) Há quanto tempo?
- 5) Como é a história da instituição?

SOBRE O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

- 1) Há quanto tempo acompanha o PISF?
- 2) Sabe como começou?
- 3) Acompanhou o licenciamento?
- 4) O que sabe sobre o processo de licenciamento junto ao CBH-SF e ao CNRH?
- 5) Como foi a participação da sociedade civil?

SOBRE OS PROGRAMAS AMBIENTAIS

- 1) O PISF tem 36 programas ambientais. Como você avalia a importância destes Programas?
- 2) Um destes Programas – PACUERA – é uma previsão legal. Como você avalia a importância deste Programa? Deste ordenamento territorial?

SOBRE AS CONSULTAS PÚBLICAS

- 1) Na sua opinião, quais serão os atores impactados pelos Planos? De que forma?
- 2) Como você avalia a relevância da realização das consultas públicas?
- 3) Como você avalia a obrigatoriedade para a realização das consultas públicas?
- 4) Você acha que a realização das consultas pode dar mais legitimidade aos Planos?
- 5) Você acha que surgirão contribuições que melhorem os planos? De que forma?
- 6) Quais são os principais entraves na realização das consultas/

SUGESTÕES

- 1) Quais os principais atores a ser envolvidos?
- 2) Os gestores municipais devem ser envolvidos? De que forma?
- 3) Acha que gestores municipais podem ser interlocutores, abrindo canais de consulta?
- 4) Qual deve ser o formato das consultas?
- 5) Como deve ser a divulgação?
- 6) A linguagem pode ser uma barreira?
- 7) Quais são suas sugestões para melhorar a qualidade do processo participativo?
- 8) Sugestões para novos entrevistados?