

Transições

Centro Universitário Barão de Mauá

<https://doi.org/10.56344/2675-4398.v3n1a2022.4>



Título

Análise do processo de planejamento participativo na construção do plano de bacias hidrográficas: um estudo do plano 2016-2027 do Comitê da Baixada Santista

Autores

Michelle Ryter
Mario Marcos Lopes

Ano de publicação

2022

Referência

RYTER, Michelle; LOPES, Mario Marcos. Análise do processo de planejamento participativo na construção do plano de bacias hidrográficas: um estudo do plano 2016-2027 do Comitê da Baixada Santista. **Transições**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 1, 2022.

Recebimento: 23/12/2021
Aprovação: 27/04/2022

ANÁLISE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS: UM ESTUDO DO PLANO 2016-2027 DO COMITÊ DA BAIXADA SANTISTA

ANALYSIS OF THE PARTICIPATIVE PLANNING PROCESS IN THE CONSTRUCTION OF THE HYDROGRAPHIC BASIN PLAN: A STUDY OF THE 2016-2027 PLAN OF THE BAIXADA SANTISTA COMMITTEE

Michelle Ryter*
Mario Marcos Lopes**

Resumo: A participação social na elaboração dos planejamentos é uma peça fundamental, contribuindo com a descentralização e fazendo que as políticas públicas traduzam os interesses da sociedade. Desse modo, este estudo objetiva analisar os desafios e destacar as vantagens da participação social nos comitês de bacia hidrográficas do Estado de São Paulo, por meio de um estudo de caso do Plano de Bacia Hidrográfica (PBH) 2016-2027 do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada, comparando a participação social de acordo com os oito níveis elencados por Arnstein (2002). Adotou-se como metodologia de pesquisa a participação e observação das reuniões do comitê e aplicação de questionário para os integrantes de duas Oficinas Participativas. Durante o processo observou-se que a principal dificuldade foi a articulação e gestão na organização dos eventos para que a população participe, uma vez que acarretou no atraso da duração do planejamento. Contudo, o envolvimento da população permite realizar um planejamento mais próximo da realidade local, tornando mais exequível e envolvendo a população na tomada de decisão, como também na sensibilização de preservação e conservação dos recursos hídricos.

* Especialista em Educação Ambiental pelo Centro Universitário Barão de Mauá. Contato: mi.ryter@gmail.com

** Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade de Araraquara. Docente do Centro Universitário Barão de Mauá. Contato: lopesmmarcos@gmail.com

Palavras-chave: Planejamento participativo. Plano de Bacia Hidrográfica. Participação social.

Abstract: Social participation in the elaboration of plans is a fundamental part, contributing to decentralization and making public policies translate the interests of society. Thus, this study aims to analyze the challenges and highlights the advantages of social participation in the river basin committees of the State of São Paulo, through a case study of the Hydrographic Basin Plan (PBH) 2016-2027 of the Hydrographic Basin Committee da Baixada, comparing social participation according to the eight levels listed by Arnstein (2002). The research methodology adopted was the participation and observation of the committee meetings and the application of a questionnaire to the members of two Participatory Workshops. During the process, it was observed that the main difficulty was the articulation and management in the organization of events for the population to participate, since it caused a delay in the duration of the planning. However, the involvement of the population makes it possible to carry out planning closer to the local reality, making it more feasible and involving the population in decision-making, as well as in raising awareness of the preservation and conservation of water resources.

Keywords: Participatory planning. Watershed plan. Social participation.

INTRODUÇÃO

Considerando a importância e a função do modelo atual de gestão de recursos hídricos em contemplar as aspirações e valores da comunidade, o planejamento participativo é uma ferramenta prática que vai de encontro aos princípios legais deste processo de gestão, a Constituição Brasileira de 1988, a Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997 e Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo de 1991.

Os Planos de Bacias Hidrográficas (PBHs) foram instituídos em 1991, com a Política Estadual de Recursos Hídricos por meio da Lei nº 7.663. Esse instrumento, de gestão dos recursos hídricos, é utilizado por órgãos colegiados, consultivos e deliberativos chamados de Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), para tomada de decisões em prol da

conservação dos recursos hídricos e do meio ambiente da bacia hidrográfica (PORTAL, 2019).

O Estado de São Paulo foi dividido em 22 UGRHI (Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos) contando com 21 Comitês de Bacias Hidrográficas, um comitê para cada UGRHI, uma vez que duas UGRHI se uniram devido às suas similaridades (20 e 21).

Os planos de bacia foram elaborados para 12 anos sendo que, a cada quatro anos, são atualizadas as informações seguindo os padrões da deliberação em vigor estabelecidos pela Coordenadoria de Recursos Hídricos (CRH), para que todos os planos contemplem estrutura e conteúdos similares e permitam inserção homogênea no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH).

Neste contexto, este artigo objetiva analisar os desafios e destacar as vantagens da participação social nos comitês de bacia hidrográficas do Estado de São Paulo, por meio de um estudo de caso do PBH 2016-2027 do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista, adotando como metodologia a participação e observação das reuniões do comitê e aplicação de questionário para os integrantes de duas Oficinas Participativas.

É importante destacar que na tentativa de reverter ou minimizar os impactos ambientais nos recursos hídricos, o PBH pode representar um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental, estando previsto nas legislações Estadual e Federal. O PBH constitui-se como um ponto de referência ao planejamento regional, com metas e ações a serem alcançadas ao curto, médio e longo prazo, visando atingir os princípios e objetivos fundamentais das políticas públicas voltadas aos recursos hídricos, por isso, a participação social se faz de grande relevância, bem como, a análise dos desafios e vantagens dessa participação.

O PBH da Baixada Santista (UGRHI 7) encontra-se em fase de atualização seguindo os pressupostos da Deliberação nº 146 de 12 de dezembro de 2012. Contudo, o CBH junto à empresa executora do Plano decidiu realizar um planejamento vinculado à participação popular.

Por fim, é importante destacar que o tema, voltado a participação social na gestão de recursos hídricos, é amplamente debatido na literatura com trabalhos de cunho bibliográfico e práticos, entre eles Demo (1993), Abers e Keck (2004), Gonçalves, Zanotelli e Oliveira (2007), Malheiros, Prota e Rincón (2013), Moreira (2013), Fadul e Nunes (2014), Barbosa, Lopes e Carpi Junior (2015), Carvalho e Moreira (2017), Bezerra et al. (2018), entretanto, esse trabalho torna-se inédito ao analisar a participação da sociedade civil na elaboração do PBH do Comitê da Baixada Santista.

Neste sentido essa pesquisa contribui ainda para o fortalecimento da participação social, que na visão de Demo (1996) somente é revelada por meio de canais que a sociedade disponibiliza. Entre eles destaca-se a organização da sociedade civil e o planejamento participativo, foco de análise desta pesquisa, e entendida na visão do autor como “um canal baseado no regime da autogestão e cogestão na conjunção entre população e governos, não valendo a banalização de distribuir participação por atacado, mas fundamentalmente a capacidade de ‘formular uma situação de negociação mútua’” (DEMO, 1996, p. 94-97).

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E PLANO DE BACIA HIDROGRÁFICA

Segundo Arnstein (2002), a participação somente ocorre quando os cidadãos podem decidir sobre os rumos dos projetos e ações das quais fazem parte. Nesse sentido a delegação de poder é necessária

para que tais projetos possam de fato receber a conotação de participativos (OLIVEIRA; CAMARGO; BUENO, 2014)

O Planejamento Participativo tem uma visão própria de participação que inclui distribuição do poder, possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “o que” e do “para que” fazer. Neste contexto, participação não é simplesmente a presença, o compromisso de fazer alguma coisa, aquela colaboração, que decide alguns pontos esparsos e de menor importância. O diferencial do planejamento participativo é intervir na realidade, transcender funções que são apenas administrativas e trabalhar em favor da construção social. Desta forma, o processo visa muito além do alcance de resultados (GANDIN, 2001).

O caráter participativo do planejamento não está relacionado ao número de pessoas que estão presentes na formulação das ações, tampouco na liberdade de dar sugestões (DE TONI, 2009). A participação dos indivíduos se dá em todas as categorias de planejamento. (CARVALHO; FERREIRA; MANZI, 2013)

Com bases nos autores citados, percebe-se que a participação está vinculada com o processo de tomar parte do poder de decisão, assim, para que as pessoas participem elas precisam sentir que as suas contribuições serão discutidas e que exercem um papel significativo nas tomadas de decisões e que, portanto, têm presença relevante, durante todas as fases do planejamento.

Nesse sentido, a delegação de poder é necessária para que tais projetos possam de fato receber a conotação de participativos. Para tanto, Arnstein (2002) estabelece oito níveis de envolvimento da comunidade/envolvimento cidadã:

1 - Manipulação. Quando a população é convidada a participar de comitês ou conselhos, entretanto, são manipuladas para apoiarem decisões e ações de projetos e programas.

2 - Terapia. A população reconhece seu poder de decisão e quando a reivindica junto ao Estado, este o reconhece como um sinal de patologia, procurando "tratar".

3 - Informação. A população local é informada de quais ações e atividades ocorrerão, mas não pode opinar ou decidir sobre o que querem.

4 - Consulta. Embora importante na busca da participação cidadã, a população normalmente não sabe quais são os resultados e fins das pesquisas e consultas.

5 - Pacificação. Passa a haver a concessão de poder para a população, sob a forma de conselhos, fóruns etc., ainda que apenas para aprovar ou não um plano final.

6 - Parceria. Ambos os lados compartilham o planejamento e as responsabilidades das decisões tomadas, em que as regras de negociação ficam claras para todos.

7 - Delegação de poder. A população assume o poder deliberativo, ficando a cargo do Estado supervisionar a aplicação desse recurso.

8 - Controle do cidadão. As representações da população passam a ter acesso direto às fontes de recursos públicos e financiamentos, sem o papel mediador do Estado.

Nos quatro primeiros níveis as decisões são tomadas pelas autoridades e as contribuições das pessoas são manipuladas para um resultado já pré-definido pelas autoridades. O ato pode ocorrer de maneira reprimida, sem o direito de falar ou mesmo discutir para saber quais os benefícios que realmente advirão das contribuições feitas e quem vai se apropriar do que foi acordado. Esse tipo de abordagem leva à descrença da população em participar, uma vez que elas tomam consciência que sua participação é apenas secundária, que foi apenas uma "perda de tempo".

No entanto, nos níveis 5 e 6 os participantes já possuem uma visão aprofundada sobre o que estão opinando e a delegação do poder já ocorre de maneira mais livre, sem que se imponha a vontade das autoridades, com uma aparência democrática mais acentuada.

Embora pouco frequentes o ideal a ser atingido corresponde às considerações dos níveis 7 e 8. O estado seria apenas um mediador, transferindo o poder para as pessoas construírem um processo de planejamento em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizem seus problemas,

suas ideias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações. Neste processo todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo em proveito de todos em um trabalho coordenado. Entretanto, as dificuldades para isto são muitas e vão desde a resistência dos que perderiam privilégios até a falta de metodologias adequadas, passando pela ausência de compreensão e de desejo de realizar uma gestão participativa (GANDIN, 2001).

Por outro lado, o Planejamento Participativo deve contribuir para a transformação da sociedade na linha da justiça social, no sentido de que todos participem das decisões, formando um cidadão mais consciente, com valores sociais e competências voltadas para a conservação do meio ambiente.

Plano de Bacia Hidrográfica

O PBH é um dos principais instrumentos, previsto na Políticas Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) e na Política Estadual de Recursos Hídrico (Lei nº 11.612/09), que auxilia no gerenciamento dos recursos hídricos da bacia hidrográfica e norteiam a tomada de decisão do comitê, apontando os principais problemas e realizando a proposição de metas e ações específicas baseadas nos recursos disponíveis para sua extinção ou remediação.

O PBH segue, atualmente, as diretrizes da Deliberação CRH nº. 146/2012 que estabelece o conteúdo obrigatório dos Planos de Bacia 2016 – 2019 estruturando o plano em três módulos e o Relatório Síntese: Diagnóstico, Prognóstico e Plano de Ação.

No diagnóstico caracteriza-se a situação dos recursos, detalha-se todas as características da rede hidrográfica da bacia, tanto no âmbito da qualidade como também na quantidade dos recursos hídricos; a forma de ocupação; o uso das águas subterrâneas e suas

potencialidades; as áreas protegidas por lei; fatores críticos na bacia como erosões, assoreamentos, inundações e as condições socioeconômicas da região.

A realização de uma visão futura, em relação à situação atual caracterizada no diagnóstico, é contemplada no prognóstico ao trabalhar com situações futuras apontando a tendência da situação atual e também projetando cenários dirigidos, ou seja, estabelecendo metas positivas para a realização das ações do plano.

O Plano de Ação é constituído por um conjunto de metas, ações e um programa de investimentos, que estabelece prioridades para a realização das atividades a curto, médio ou longo prazo, juntamente com um programa de investimentos com estratégias viáveis de acordo com a estimativa do recurso existente para o financiamento das metas.

E, por sua vez, o Relatório Síntese é uma versão resumida do Plano em linguagem coloquial, de fácil leitura, com a finalidade de ser disseminado como fonte de informação para qualquer público.

A Deliberação CRH nº146/2012 ressalta que em paralelo à realização dos módulos, deve ser contemplada a mobilização social, compreendendo as atividades ligadas ao processo de participação da sociedade na elaboração do PBH, mediante reuniões públicas e discussões, para possibilitar a compreensão e fomentar a contribuição ao processo.

O PBH é o instrumento da Política de Recursos Hídricos que pretende alcançar a melhoria quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos do Estado de São Paulo e para isso é essencial a participação da sociedade para a sua elaboração e efetivação das metas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa exploratória contemplando um levantamento bibliográfico sobre o conceito de planejamento participativo e o estudo de caso do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com o objetivo de levantar os conceitos de Planejamento Participativo aprofundando na questão da participação social e, elencar a estrutura, definição e legislação pertinente aos Planos de Bacia Hidrográfica.

Essa fase abrangeu consulta a artigos científicos de periódicos e teses/dissertações utilizando as seguintes palavras-chave: planejamento participativo, participação social, níveis de participação, PBH, Comitês de Bacia e legislação sobre os recursos hídricos no Estado de São Paulo.

O PBH da Baixada Santista 2016 – 2027 foi selecionado para este estudo tendo em vista a característica diferencial do seu comitê de trabalhar com o viés da participação social.

O trabalho envolveu o acompanhamento das fases do PBH da Baixada Santista observando a questão da participação social no planejamento.

A atualização do Plano foi iniciada em abril de 2013 e como método de entrosamento, observação e acompanhamento. Além das reuniões com o comitê houve a realização de nove consultas públicas relacionadas ao diagnóstico do Plano, que aconteceram durante 2013 e três Oficinas Participativas relacionadas ao Plano de Ação em julho de 2015. Nessas reuniões foram confeccionados ou elaborados materiais de divulgação para convidar toda a comunidade da Baixada Santista.

Para tanto realizou-se uma observação direta durante as reuniões e aplicação de um questionário para os participantes de duas Oficinas

Participativas que ocorreram em 13 de julho de 2013 em Peruíbe e Mongaguá.

O questionário foi elaborado tendo como base os níveis de participação elencados no item 2 acima, para verificar o nível de participação alcançado com o Plano, contendo três perguntas fechadas e uma questão aberta.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista – CBH-BS foi instalado em 9 de dezembro de 1995. Desde então, o Comitê desenvolveu o seu primeiro Relatório de Situação de Recursos Hídricos em 1999, “Relatório Zero”, em seguida o Plano de Bacia de 2003-2006, o “Relatório Um” em 2006, o Plano de Bacia 2008-2011, que obteve nota máxima do CRHi/SMA, o “Relatórios Dois” em 2009 e o “Relatórios de Situação 2011” (SÃO PAULO, 2019)

Atualmente, o comitê está finalizando o processo de atualização do Plano de Bacia da Baixada Santista 2016 – 2019 que segue as premissas da deliberação nº 146/2012. Entretanto, delineado a partir de um esforço conjunto entre o CBH-BS e a empresa contratada, o processo de participação popular durante a realização do planejamento permeou durante todas as fases do Plano. Na fase do diagnóstico foram realizadas nove consultas públicas, uma em cada município da Baixada, com o intuito de levantar junto à população os problemas locais, as criticidades vivenciadas pelos moradores, mostrando um panorama da situação atual. Na fase do prognóstico não houve a participação, uma vez que essa fase realiza apenas cálculos estatísticos de projeção tendencial dos dados. Entretanto, durante o desenvolvimento do Plano de Ação foram realizadas cinco Oficinas Participativas, para priorizar as ações propostas.

Além das consultas públicas e oficinas participativas, foram implementadas quatro Oficinas com as câmaras técnicas do comitê de bacia, um grupo de aproximadamente 30 pessoas, que são responsáveis em executar e acompanhar o Plano de Bacia, colocando a empresa consultora em uma posição de auxiliar, uma vez que as principais decisões foram tratadas com o grupo do comitê e a população.

Consultas públicas

A consulta pública é um método de publicidade e transparência voltado à sociedade com o objetivo de contribuir com suas ideias sobre um determinado assunto, para se chegar a uma conclusão de maior aceitação consensual e mais direcionada aos interesses dos atores envolvidos (KELMAN, 2006).

Foram planejadas e realizadas 9 (nove) consultas públicas, correspondentes aos 9 municípios contidos na UGRHI, nas datas apresentadas na tabela 1.

Tabela 1 – Cronograma das consultas públicas

Data	Município
25/07/2013	Itanhaém
31/07/2013	Mongaguá
01/08/2013	Peruíbe
14/08/2013	Santos
21/08/2013	Guarujá
22/08/2013	Bertioga
28/08/2013	Praia Grande
28/08/2013	Cubatão
28/11/2013	São Vicente

Fonte: Machado (2013)

O objetivo principal das consultas consistiu em elencar as criticidades dos municípios relacionadas aos recursos hídricos na região,

bem como, aproximar a população, poder público, terceiro setor, indústrias e outras entidades ao propósito do PBH.

As reuniões foram estruturadas em duas partes. Na primeira foi realizada uma apresentação introdutória sobre o Plano de Bacia e informações básicas do diagnóstico até o momento da consulta.

Na segunda etapa trabalhou-se com a técnica 'Metaplan' para colher as criticidades dos participantes de maneira organizada, com um ambiente mais dinâmico dando oportunidade para todos se manifestarem.

Essa dinâmica, também intitulada "Técnica dos cartões", surgiu em Hamburgo, Alemanha, no final da década de 1970. Essa técnica baseia-se em uma tempestade de ideias (*brainstorming*) com posterior organização em grandes temas gerais sob a forma de títulos. O mediador é incumbido do controle do tempo e por conduzir a dinâmica, sendo parte essencial para o sucesso da técnica (PLANTUR, 2019).

Desse modo, todos os participantes presentes escrevem qualquer ideia relativa ao tema que venha à mente, sendo uma ideia por tarjeta (pedaço de papel). Neste momento é importante que as ideias apresentadas não sejam julgadas. Após essa etapa, as tarjetas são recolhidas e fixadas em um quadro, onde essas ideias serão reorganizadas de acordo com categorias, ou seja, as ideias similares são agrupadas.

No caso das consultas públicas desenvolvidas na Bacia Hidrográfica da Baixada Santista o tema central da dinâmica constituiu em "Criticidades em Recursos Hídricos". Durante a organização das tarjetas similares, direcionada pelo mediador através de propostas dos participantes, por vezes surgiam novas sugestões de criticidades posteriormente inseridas.

Para cada grupo de tarjetas similares foram inseridos títulos/temas, resumindo a temática das tarjetas agrupadas, e mantendo a ideia central de todas as tarjetas contidas.

Ao final da dinâmica os temas/títulos foram priorizados, por meio de votação, em que cada participante tinha o direito a votar em 3 a 5 temas, dependendo do número de temas levantados no município.

As consultas públicas resultaram em um total de 434 participações (tarjetas) que foram reunidas em 81 criticidades. Essas criticidades foram priorizadas resultando em um ranque de 1 a 81 seguindo os critérios estabelecidos: contagem dos votos dos participantes, número de tarjetas dentro do tema, assunto mais polêmico; frequência com que a criticidade apareceu entre as reuniões, ou seja, mais de uma pessoa colocou a mesma criticidade

A nota atribuída para cada “título/tema” no final das consultas foram distribuídas para as tarjetas que compunham o tema, considerando, entretanto, os três critérios descritos para destacar os assuntos prioritários.

Os participantes nas consultas foram majoritariamente representantes das prefeituras, seguido por pessoas ligadas ao terceiro setor e, finalmente, a sociedade civil. Em alguns municípios também estiveram presentes vereadores, como em Peruíbe e Praia Grande, e, em Bertioga o prefeito estava presente, já que este também era o atual presidente do CBH-BS.

As consultas foram amplamente satisfatórias nos quesitos de discussão das ideias e priorização dos temas críticos. Entretanto, a maior dificuldade foi a de reunir um número significativo de pessoas, uma vez que a falta de interesse é claramente perceptível. Outra dificuldade encontrada refere-se a manter um bom clima na dinâmica, para que os participantes pudessem expressarem-se livremente e apresentassem suas dúvidas a respeito do método e externalizasse todo o seu

conhecimento sobre a região. Um outro problema foi observado durante a organização das tarjetas, (reunião das similares em grupos no quadro): dificuldade do mediador em ser imparcial, para não expor sua opinião e manipular os resultados.

Além destas questões foi também necessário solucionar o problema da leitura para o público das tarjetas pelo mediador: letras pequenas e não legíveis. Para solucionar esse problema a equipe realizou uma demonstração do método, com uma breve encenação, colocando orientações como “escrever em letra maiúscula” e “utilizar toda a extensão da tarjeta”.

Oficinas participativas

Na etapa de elaboração do Plano de Ação, para envolver a população na priorização das ações com maior relevância para a Bacia Hidrográfica da Baixada Santista, o comitê junto à equipe responsável pela execução do projeto desenvolveu uma metodologia em forma de Oficina Participativa aberta para organizações, sociedade civil e a toda a comunidade local.

Foram realizadas primeiramente 3 (três) oficinas participativas que ocorreram no período de 22 a 24 de junho de 2015, sendo a primeira em Bertiooga, a segunda em Santos e a terceira em Itanhaém. Entretanto, em virtude da baixa participação na atividade de Itanhaém foram realizadas outras 2 (duas) Oficinas no dia 13 de julho em Mongaguá e Peruíbe, conforme aponta o Quadro 2.

O objetivo das oficinas foi priorizar as ações realizadas pelo CBH-BS, portanto, foi preparado um painel de 1,26 m por 1,07 m contendo todas as ações por sub-bacia (120 ações); cada participante recebeu um gabarito em que selecionou 20 ações previamente e colou os adesivos nos painéis para cada sub-bacia.

Quadro 1 – Resultados da participação das Oficinas Participativas

Data	Região	Sub-bacias	Presentes	Participantes da dinâmica	Efetividade da participação	Adesivos	Porcentagem do total max de adesivo	Média Bacia/part.
22/06/2015	Norte	Rio Guaratuba, Rio Itaguaré, Rio Itatinga, Rio Sertãozinho e Rio Itapanhaú	37	21	57%	561	27%	1,3 bacia
23/06/2015	Central	Rio Boturoca, Rio Cubatão, Rio Piaçabuçu, Ilha de São Vicente, Rio Mogi, Ilha de Santo Amaro, Rio Cabuçu, Rio Jurubatuba, Rio Quilombo	64	46	72%	1.868	23%	2
24/06/2015	Sul (I)	Praia do Una, Rio Perequê, Rio Preto Sul,	22	11	50%	630	41%	2,9
13/07/2015	Sul (II)	Rio Itanhaém, Rio Preto, Rio Aguapeú, Rio Branco	19	14	74%	430	22%	1,5
Total			142	92	64%	3.489	25%	1,9

Fonte: Machado (2013)

Os dados mostram que estiveram presentes 142 pessoas no total das cinco Oficinas, e que 92 pessoas que contribuíram na dinâmica, ou seja, 64% dos participantes.

Cada participante recebia 20 adesivos para priorizar as ações em cada sub-bacia, no total foram colados 3.489 adesivos, portanto, uma média de aproximadamente duas sub-bacias por participante.

As ações escolhidas pelos participantes ficaram de acordo com a demanda local, contendo aspirações da população sem restrição aos interesses somente do comitê e da empresa. Outra vantagem foi a aproximação da população, terceiro setor e o Estado com comitê de bacia, mostrando as competências do comitê e a pactuação com as ações futuras do PBH, instrumento para melhoria dos recursos hídricos da região.

Avaliação

Durante duas reuniões foram aplicados questionários a 12 pessoas ligadas a sociedade civil. Estão apresentadas na

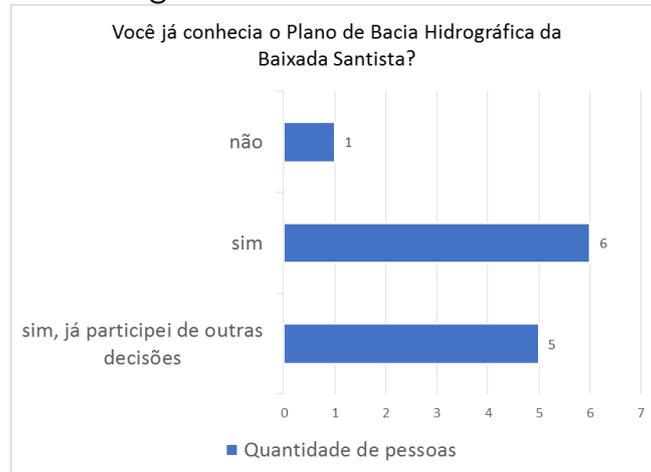
Tabela **2** as questões propostas e as respostas dos participantes.

Tabela 2 – Estrutura e Resposta do questionário

1. Você já conhecia o Plano de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista?	Quantidade de respostas
Sim, já participei de outras decisões	5
Sim	6
Não	1
Total	12
2. A dinâmica realizada foi de fácil compreensão?	Quantidade de pessoas
Sim, muito fácil	6
Sim, mas tive algumas dúvidas	6
Mais ou menos fácil	0
Não, a compreensão é difícil	0
3. Como você classificaria a participação social ocorrida durante a Oficina?	Quantidade de pessoas
Caráter manipulatório	0
Caráter apenas informativo sem tomada de decisão	3
Participação em parceria, ambiente de diálogo e transparência com tomada de decisão em comum acordo	9
Autogestão, com delegação de poder	0
4. Caso você queira, deixe um comentário, crítica ou sugestão sobre a Oficina:	
Espero que decisões acompanhadas de recursos venham em breve para nossa cidade	
Poderia mais específica "in loco"	
O CBH-BS está bem encaminhado em sua responsabilidade social	
Pouca participação da sociedade e do poder legislativo	
Muito produtiva, os profissionais envolvidos são bastante conhecedores da matéria, parabéns pelo trabalho.	

Fonte: compilado pelos autores

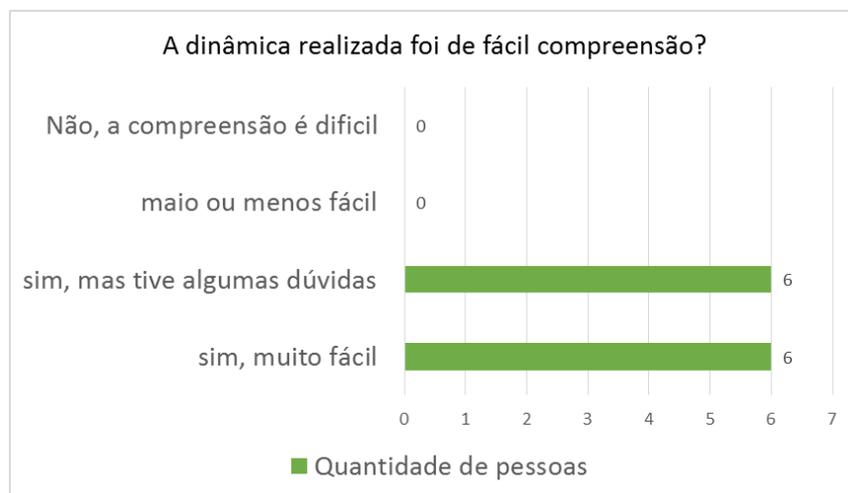
Figura 1 – Resultado do conhecimento da sociedade civil em relação ao Plano de Bacia Hidrográfica



Fonte: compilado pelos autores

Percebe-se, na Figura 1, que apenas uma pessoa não conhecia o Plano de Bacia, podendo concluir que todos tinham o conhecimento sobre assunto que estava sendo deliberado, não sendo de caráter manipulatório.

Figura 2 – Resultado da dinâmica na visão dos participantes

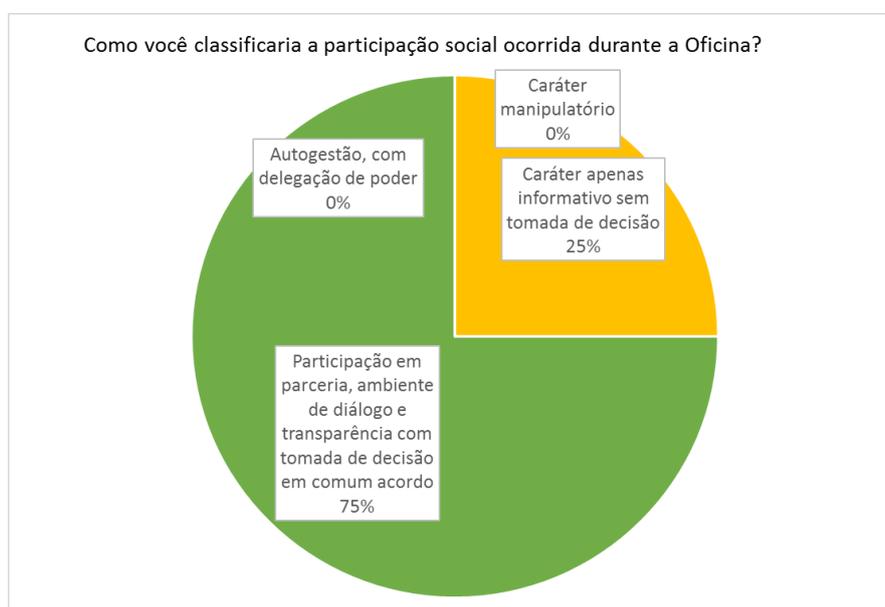


Fonte: compilado pelos autores

Todos os que responderam ao questionário entenderam a dinâmica da Oficina, apesar da metade dos participantes terem algumas dúvidas, apesar disso, a dinâmica foi considerada de fácil compreensão.

Neste sentido, Rafaghelli (2001) aponta a necessidade de criação de espaços e reuniões regulares onde se produza informação clara e transparente (regras, planejamento e resultados), a fim de obter maior interação e comunicação para que as decisões sejam tomadas com a opinião de todos os envolvidos, ponto esse a ser aprimorado pelo Comitê.

Figura 3 – Resultados da participação da sociedade civil nas oficinas para elaboração do Plano de Bacia



Fonte: compilado pelos autores

É importante ressaltar, que 75% dos participantes consideraram que houve uma atuação em parceria, ou seja, com diálogo e tomada de decisão em comum acordo; o restante (25%) responderam ser apenas de caráter informativo, sem tomada de decisão.

Durante a reunião decidiu-se sobre a escolha de 20 ações prioritárias entre 120 possíveis, portanto, percebe-se que não foi apenas informativa, uma vez que, houve a participação dos presentes na escolha das ações.

Ao comparar com os níveis de participação estabelecidos por Arnstein (2002), conclui-se que o plano atingiu o nível 6 “Parceria: Ambos os lados compartilham o planejamento e as responsabilidades das decisões tomadas, em que as regras de negociação ficam claras para todos”.

Entretanto, conforme aponta Toro (1997, p. 15), a participação implica em aprendizagem, que segundo o autor:

Se conseguimos hoje nos entender, decidir e agir para alcançar alguma coisa [...] depois seremos capazes de construir e viabilizar soluções para outros problemas. Podemos ainda nos articular com outros grupos para desafios maiores. Quando aprendemos a conversar, a decidir e agir coletivamente ganhamos confiança na nossa capacidade de gerar e viabilizar soluções para nossos problemas, fundamentos para a construção de uma sociedade com identidade e autonomia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante a importância da participação social como peça fundamental para a construção de um planejamento que mostre os problemas locais e contenha os anseios da população, este estudo, apontou desafios e vantagens da participação social no planejamento.

Durante o estudo de caso, foi acompanhado todo o processo de envolvimento da população na elaboração do Plano, construindo um material memorial das Consultas Públicas e das Oficinas Participativas elencando as vantagens e desvantagens desse processo.

O principal desafio é aliar a participação social com o planejamento consistente na articulação e gestão na organização dos eventos para que a população participe, que como consequência delonga o tempo de elaboração do Planejamento. Todo o processo para envolver a participação popular como a divulgação, realizar a reunião, compilar os dados após a reunião, demanda um tempo maior,

o Plano que era para ser realizado no período de 1 ano, passou para 3 anos.

Contudo, o envolvimento da população permite realizar um planejamento mais próximo da realidade local, tornando mais exequível e envolvendo a população na tomada de decisão, como também na sensibilização de preservação e conservação dos recursos hídricos.

Durante a oficina participativa foi aplicado um questionário, contendo quatro questões para auxiliar na análise do nível de participação social, de acordo com os oito níveis de participação estabelecidos por Arnstein (2002). Portanto, considera que o nível de participação alcançado foi o nível 6, uma vez que todos os presentes estavam cientes do assunto, houve espaço para manifestação e construção do material entrando em comum acordo. Entretanto, não foi possível alcançar os níveis 7 e 8, uma vez que a empresa conduziu todo o processo, inseriu as informações obtidas no plano, e no caso de plano de bacia seria inviável ocorrer a auto-gestão, pois se faz necessário conhecimentos prévios de como se realiza um planejamento de acordo com as diretrizes apontadas pela Coordenadoria de Recursos Hídricos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; KECK, M. Comitês de bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.6, n.1, p. 55-68, mai. 2004.

ARNSTEIN, S. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação**, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BARBOSA, F. D.; LOPES, M. C. ; CARPI JUNIOR, S. Análise de alguns instrumentos de participação social na gestão dos recursos hídricos. **Periódico Eletrônico do Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 11, p. 44-58, 2015. Disponível em:

https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/article/view/1235/1257. Acesso em: 04 nov. 2019.

BEZERRA, G. S. C. L. et al. Política Pública, Participação Social e Gestão de Unidades de Conservação: novos caminhos para antigos desafios. **HOLOS**, [S.l.], v. 6, p. 117-129, dez. 2018. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4486>. Acesso em: 04 nov. 2019.

CARVALHO, V. M.; FERREIRA, M. L. N.; MANZI, L. S. Planejamento Participativo: uma ferramenta de transformação social sob a ótica das relações públicas. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE, XVIII, 2013. **Anais...** Bauru/SP, 2013.

CARVALHO, M. E. S.; MOREIRA, O. B. A. . Reflexões sobre a participação social na gestão hídrica no Brasil. **Geoambiente On-Line**, v. 28, p. 93-109, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/geoambiente/article/view/44957>. Acesso em: 04 nov. 2019.

CRH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos. **Deliberação CRH nº146, de 11 de dezembro de 2012**. Disponível em: http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/deliberation//5880/deliberacao_crh_146_2012_pbh_anexo_doesp-final.pdf. Acesso em: 04 nov. 2019.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Pobreza política**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

DE TONI, J. Planejamento Participativo: possibilidades metodológicas alternativas. In: II Congresso Consad de Gestão Pública: Possibilidades para um modelo alternativo de gestão pública: em busca de um novo referencial teórico. 2, 2009. **Anais eletrônico...** Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_14/planejamento_participativo_possibilidades_metodologicas_alternativas.pdf. Acesso em: 27 out. 2019.

FADUL, É.; NUNES, E. de A. Recursos Hídricos e Participação: os Comitês de Bacias Hidrográficas constituem uma nova forma de exercício do poder pelo cidadão? In: Encontro da ANPAD, 38, 2014. **Anais eletrônicos...** Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1768.pdf. Acesso em: 27 out. 2019.

GANDIN, D. **A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade**. Porto Alegre: Instituto Latino-americano de Planejamento Participativo, 2001.

GONÇALVES, M. L.; ZANOTELLI, C. T.; OLIVEIRA, F. A. Processo de Construção do Plano Diretor de Recursos Hídricos: Caso da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão do Norte - SC. **RBRH - Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, v.12, n.2, p. 147-155, abr./jun. 2007.

KELMAN, J. **Cadernos Temáticos: Audiências e Consultas Públicas**. Brasília: ANEEL, 2006. Disponível em: http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/caderno_tematico_006.pdf Acesso em: 27 out. 2019.

MACHADO, R. **Plano de bacia hidrográfica da Baixada Santista 2016 – 2019**. São Carlos, 2013.

MALHEIROS, T. F.; PROTA, M. G.; RINCÓN, M. A. P. Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas. **Revista Ambiente & Água - An Interdisciplinary Journal of Applied Science**, v. 8, n.1, p. 98-118, 2013.

MOREIRA, T. M. X. **Gestão participativa no Ceará: análise dos comitês das Sub-bacias Hidrográficas do Baixo e Médio Jaguaribe**. Fortaleza – Ceará, 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Hídricos) – Universidade Federal do Ceará.

OLIVEIRA, C. da S; CAMARGO, L. O de L.; BUENO, M. S. O Planejamento Participativo em Ecoturismo: Estudo de Caso do Parque Estadual “Carlos Botelho”. **Turismo & Sociedade**, Curitiba, v. 7, n. 4, p. 694-715, out. 2014.

PLANTUR. **Técnica Metaplan**. Disponível em: http://eficiencialtda.com.br/gallery/tecnica_metaplan.pdf. Acesso em: 4 nov. 2019.

PORTAL Ecologia Aquática. Departamento de Ecologia, IB, USP. **Gestão de Recursos Hídricos**. Disponível em: http://ecologia.ib.usp.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=144&Itemid=423. Acesso em: 03 nov. 2019.

SÃO PAULO. **Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo – SIGRH**. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhbs/apresentacao>. Acesso em: 03 nov. 2019.

RAFAGHELLI, J. Retos de desarrollar las condiciones para la participación ciudadana en escenarios locales. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001, Buenos Aires. **Anais eletrônicos...** Buenos Aires: Clad, 2001. Disponível em: www.clad.org.ve/siare/index.htm. Acesso em: 31 maio 2019.