

Gestão Participativa das Águas

PEDRO ROBERTO JACOBI

Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental
da Universidade de São Paulo
Coordenador do Lapam – Laboratório de Análise de Políticas Ambientais-PROCAM - USP

Maio de 2006

Introdução

Os impactos das práticas participativas na gestão de recursos hídricos, apesar de controversas, apontam, a partir da manifestação do coletivo para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sócio-política, e os aspectos que configuram as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulam eficazmente a complexidade com a democracia. Aponta também para transformações qualitativas na relação Estado/Sociedade civil, enquanto referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania ativa.

Nossa reflexão se centra em torno do fortalecimento do espaço público e na abertura da gestão pública à participação da Sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas; e na sempre complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras que marcam rupturas com a dinâmica predominante, ultrapassando as ações de caráter utilitarista e clientelista.

Existe, uma crescente necessidade de entender as ambigüidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, mas principalmente os limites das práticas sociais e das atitudes dos diversos atores envolvidos.

A União e parte significativa dos estados aprovaram na década de 1990, leis que definiram uma nova organização do sistema de gestão de recursos hídricos. O sistema rompe com uma lógica de planejamento tecnocrático e centralizado.

Reconhece-se a água como bem econômico, e se define a gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água. Isto demanda negociações entre os órgãos dos diferentes níveis de governo, os usuários e a sociedade civil organizada. A negociação é por bacia hidrográfica, através das organizações de bacias, colegiados organizados que deliberam sobre as atividades e políticas públicas que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas, e têm o poder de cobrar pelo uso da água através de sua estrutura executiva, representada pelas agências de bacia. A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas, de acordo com a nova lei, ainda é embrionária e a prioridade dos organismos de bacia se centra na criação dos instrumentos necessários para a gestão (Jacobi et alii., 2004)

A bacia hidrográfica é definida como a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos. A lei enfatiza a prática de planejamento do uso e conservação dos recursos hídricos, determinando a elaboração de planos de bacia hidrográfica e de um plano nacional que os consolide.

A legislação propõe uma política participativa e um processo decisório aberto aos diferentes atores sociais vinculados ao uso da água, dentro de um contexto mais abrangente de revisão das atribuições do Estado, do papel dos usuários e do próprio uso da água. Adota-se a gestão descentralizada, participativa e integrada, como princípios norteadores, seguindo os modelos de gestão mais avançados. Os principais instrumentos são os planos de recursos hídricos (elaborados por bacia hidrográfica), a outorga do direito do uso da água, a cobrança pela água, o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso e o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos. A fórmula proposta é uma gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sócio-técnica, através de Comitês de Bacias Hidrográficas (Guivant e Jacobi, 2003:10). Estas instâncias descentralizadas – as organizações de bacias atuam no sentido de definir políticas públicas que influenciam decisões em torno da complexa equação que permeia a relação entre quantidade e qualidade das águas.

Os complexos e desiguais avanços revelam, que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias

de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências que denominamos inovadoras, fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos segmentos mobilizados através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa.

1 - A Inovação na gestão dos Recursos Hídricos no Brasil

De maneira geral, é nos grandes aglomerados de cidades que as questões urbanas mais gerais e, especificamente, de gerenciamento de recursos hídricos se tornam mais complexas. O ritmo ainda forte de crescimento destas aglomerações, a velocidade de sua expansão demográfica, as suas características de baixo ordenamento territorial – indistinguível de aspectos acentuados de pobreza – e os efeitos negativos derivados da concentração de relevantes parques industriais levaram a uma série de problemas bastante característicos como: 1) contaminação aguda dos cursos d'água, 2) ampliação de ocorrências de cheias de maiores dimensões, caracterizando limitações da macrodrenagem, usualmente associadas às altas taxas de impermeabilização, 3) intensificação de cheias urbanas de impactos localizados, devido a restrições de microdrenagem, 4) problemas de erosão, especialmente de encostas com presença de urbanização de baixo padrão de renda, 5) ocupação de áreas de alagados, particularmente insalubres, 6) pressão crescente sobre os recursos hídricos disponíveis para a finalidade de abastecimento público (problema de quantidade), 7) dificuldades para a proteção dos mananciais de abastecimento ameaçados pelo crescimento urbano extensivo (problema de qualidade), 8) limitadas disponibilidades hídricas e conflitos interregionais pelo uso da água, e avanço urbano sobre áreas de mananciais, com problemas para o tratamento, 9) limitações de qualidade da água bruta nas captações, por poluição doméstica, industrial e agrícola, agravada pela redução de vazão para abastecimento, e 10) poluição doméstica e industrial de rios que atravessam regiões metropolitanas, com impactos na captação de água para abastecimento (Guivant e Jacobi, 2003:7).

Na política brasileira de gestão dos recursos hídricos, a lei reserva à sociedade civil um papel relevante no processo que permeia a condução da política e a gestão. Os

usuários da água, fundamentalmente, tem de se organizar e participar ativamente dos comitês, defender seus interesses, e monitorar a aplicação dos recursos arrecadados e sobre a concessão justa das outorgas dos direitos de uso. O processo se baseia no envolvimento dos diferentes atores sociais em complexos processos de negociações e resolução de conflitos (Guivant e Jacobi, 2003:9).

No Brasil, com a lei federal 9433/97 adota-se a gestão descentralizada, participativa e integrada, como princípios norteadores, seguindo os modelos de gestão mais avançados. Os principais instrumentos são os planos de recursos hídricos (elaborados por bacia hidrográfica), a outorga do direito do uso da água, a cobrança pela água, o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso e o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos. A fórmula proposta é uma gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sociotécnica, através de Comitês de Bacias Hidrográficas (Guivant e Jacobi, 2003:10).

Assim, a disponibilidade e uso da água deixa de ser considerada exclusivamente uma questão técnica, externa à sociedade, e de exclusiva competência de peritos; convertendo-se numa gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sócio-técnica, através de Comitês de Bacias Hidrográficas. Cria-se um sistema hierarquizado de gerenciamento, estruturado em colegiados, os Comitês de Bacia, adotando-se a gestão descentralizada, participativa e integrada, como princípios norteadores. Os principais instrumentos são os planos de recursos hídricos (elaborados por bacia hidrográfica), a outorga do direito do uso da água, a cobrança pela água, o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso e o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (Guivant e Jacobi, 2003:10).

2 - Participação e Espaços Públicos no Brasil

No contexto da transição pós-democrática no Brasil e por força das pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada foram sendo criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação. Nesse contexto a participação social emerge principalmente como referencial de rupturas e tensões e as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade (Jacobi, 2000). As transformações político-

institucionais e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil mostram a potencialidade de constituição de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns para transformar a gestão da coisa pública, configurando a construção de uma nova institucionalidade.

O surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo, está relacionado com as mudanças na matriz sócio-política através de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais. A noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio que se coloca é de construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. Essa perspectiva abre a possibilidade de buscar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia, a participação heterogênea e formas mais ativas de representatividade. Cabe observar, a existência dos sempre permanentes e tensos vínculos entre representação e participação.

A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso. Aborda-se a participação a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel enquanto meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (Cunill, 1998).

Na última década, as formas de participação mais recorrentes estão centradas principalmente na criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública (Dagnino, 2002). Esta nova esfera pública, que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional, é constituída por uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais admitindo a tensão política como método decisório, e diluindo na medida do possível, as práticas autoritárias e patrimonialistas que também prevalecem.

A disposição de um incentivo à participação tem gerado possibilidades para uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos. A participação

se torna um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas e flexíveis e transparentes que reconheçam os direitos dos cidadãos; assim como de reforçar laços de solidariedade num contexto de pressão social e polarização política na direção de uma cidadania ativa que disponha dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida .

A consolidação de propostas participativas, representa a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias, através do estabelecimento e ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos passíveis de serem exercidos efetivamente e estimulem estratégias de envolvimento e co-responsabilização.

A participação da sociedade civil na gestão pública no Brasil introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado. Isto se configura como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação de uma cidadania qualificada.

Na política ambiental é importante destacar o surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos, consultivos e deliberativos como parte componente, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal) com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam estes atores são conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e a áreas de proteção ambiental (APAs). Entretanto, freqüentemente são instâncias bastante formais, sem poder influenciar no processo decisório, e onde a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório.

Este sistema colegiado pode representar uma efetiva possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais, quando existentes. Os resultados tem sido muito desiguais, com significativas diferenças entre regiões, sendo que na maioria dos casos, existe ainda uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados, e quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, maior a legitimidade das decisões.

Os complexos e desiguais avanços revelam, que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias

de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências que denominamos inovadoras, fortalecem a capacidade de crítica e de intervenção de diferentes segmentos sociais. Isto potencializa o desenvolvimento de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório.

O principal resultado que se observa, é a sinergia que se cria, apesar das tensões e contradições entre representantes de governo diferentes segmentos da sociedade criadas tanto por excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos que desestimulam a participação dos cidadãos. Além disso, é sempre bom reforçar o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores, em detrimento de outros.

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais. Essas experiências demonstram a importância do exercício da participação civil nos conselhos ambientais, assim como nos de educação, saúde, assistência social, habitação, enquanto espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas.

O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia. Assim, os espaços de formulação de políticas onde a sociedade civil participa, marcados pelas contradições e tensões, representam um avanço na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos - discussão, negociação e voto- e espaço para que seja tratado de forma legítima. A criação de condições para uma nova proposta de sociabilidade deve ser crescentemente apoiada em processos educativos orientados para a "deliberação pública". Esta se concretizará principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, através da ativação do seu potencial de participação terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do

controle social. Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. O desinteresse e freqüente apatia da população com relação à participação é generalizada, resultado do pequeno desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito dos políticos e das instituições.

Essas considerações só poderão ser colocadas em prática a partir de um processo de aprendizagem que implica na reorganização das relações entre o setor privado, o governo e a sociedade civil. Isto implica em mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Os mecanismos de participação aumentaram nos últimos 10 anos, mas ainda não fazem diferença. Apesar de terem se democratizado, os mecanismos são mal aproveitados pela população, como no caso das audiências públicas. Em geral, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes, e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo. Existem mais possibilidades de participação, mas com a falta de credibilidade e a falta de continuidade administrativa que ainda prevalece, a população perdeu a noção da consistência das políticas e do seu alcance.

3 - Gestão pública colegiada e participativa dos recursos hídricos

A gestão de bacias hidrográficas assume crescente importância no Brasil, à medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos. A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas, de acordo com a nova lei, ainda é embrionária, e a prioridade dos organismos de bacia se centra na criação dos instrumentos necessários para a gestão.

Em 2005 já se contam mais de 100 comitês de bacias estaduais e 6 federais, mas que ainda carecem de regulamentação de suas ferramentas básicas como as Agências e a cobrança pelo uso da água para que possam cumprir suas responsabilidades legais.

A lógica do colegiado permite que os atores envolvidos atuem, em princípio, tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político. A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos - governamentais, empresariais e usuários. Isto limita as chances de abuso do poder, entretanto não necessariamente da manipulação de interesses pelo executivo. Isto dependerá, principalmente da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como por exemplo, a captura da instituição por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva.

Entretanto, a composição dos Comitês tem sido objeto de diversos questionamentos, sobretudo pela imprecisão do conceito "participação". Na última década o termo "abordagem participativa" passou a fazer parte dos discursos governamentais, de ONGs e de diferentes agências internacionais de desenvolvimento. A interveniência de fatores não apenas técnicos, mas também de caráter político, econômico e cultural, tornam o processo muito mais complexo, e o estilo de gestão que tende a prevalecer obedece a uma lógica sócio-técnica. As relações de poder não desaparecem, mas passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos. Assim, a gestão colegiada tende a definir uma dinâmica que permite que os atores integrem e ajustem suas práticas tendo como base uma lógica de negociação sócio-técnica que substitui uma concepção tecnocrática visando ajustar interesses e propostas nem sempre convergentes e articulados para um objetivo comum (Guivant e Jacobi, 2003:14).

O fato dos diversos atores envolvidos na dinâmica territorial terem visões do processo e dos objetivos que pelo fato de serem divergentes, dificultam a busca de soluções que parecem mais equitativas. A negociação em bases sócio-técnicas é marcada pela negociação entre diferentes, e parte da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos, sociais e políticos. A grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecer pactos, e os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo.

A possibilidade efetiva de mudança do paradigma e os desafios que se apresentam para a implementação de práticas participativas estão intimamente relacionados com o

papel dos gestores e a lógica dos sistemas peritos. Existe uma certa ambigüidade na legislação, que por um lado abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas supõe um certo acesso às informações técnicas. Observa-se que, apesar dos avanços, a Lei 9433/97 coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por eles nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos Comitês. Assim, mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico. As mudanças em curso representam uma possibilidade efetiva de transformação da lógica de gestão da administração pública nos estados e municípios, abrindo um espaço de interlocução muito mais complexo e ampliando o grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica na gestão da coisa pública.

O que cabe registrar, é que a existência dos Comitês de Bacias estabelece uma mudança também, quanto ao relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, na medida em que as regras do jogo se tornam mais em torno do uso da água passam a articular um número maior de atores no processo decisório.

Portanto, para garantir uma participação mais abrangente da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos, faz-se necessária uma redefinição do papel de poder em que se situam os peritos em relação aos leigos, e não só um questionamento das relações de poder econômico ou uma abertura de maior espaço para a sociedade civil nos processos decisórios. No cotidiano das práticas de implementação da legislação tem-se configurado redes sociais diversas para coletar informações, formar opiniões, legitimar pontos de vista, que continua e inevitavelmente implicam redefinições das relações de poder .

Vive-se uma transição na gestão de recursos hídricos, onde se constroem, muitas vezes, de forma controversa, as condições para a definição de novos espaços institucionais, para as relações entre peritos e leigos, entre técnicos e usuários, entre os setores público e privado. A dinâmica do colegiado facilita a transparência e a permeabilidade nas relações entre a comunidade, os empresários e ONGs; incorpora os principais interessados no processo e cria um canal formal de participação da cidadania. Configura-se como espaço de articulação, de negociação, de debate de problemas e abre espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos. O Comitê reduz riscos de que o aparato público seja apropriado por interesses imediatistas, e amplia as possibilidades de

uma prática orientada pela negociação sócio-técnica. Assim se articulam interesses territoriais e necessidades técnicas, num processo aberto a negociações.

Neste sentido, o trabalho intersetorial se apresenta como uma importante contribuição para estabelecer melhores condições para uma lógica cooperativa e para abrir um novo espaço não só para a sociedade civil mas também para os sistemas peritos na gestão dos recursos hídricos.

A melhora no acesso à informação e a participação social tem promovido mudanças de atitude que favorecem o desenvolvimento de uma consciência ambiental coletiva, um importante passo na direção da consolidação da cidadania. Existe o desafio de superar a excessiva setorização das políticas públicas e garantir a integração setorial.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sócio-políticos e culturais, na medida em que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que tem uma progressiva penetração de formas públicas de negociação dentro da lógica da administração pública, renovando os potenciais do exercício da democracia.

Os complexos e desiguais avanços revelam, que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Fortalecem a capacidade de crítica e de envolvimento através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. Isto mostra que existem condições favoráveis para "cidadanizar" a política, deslocando seu eixo do âmbito estatal para o cidadão.

A presença crescente de uma pluralidade de atores que, através da ativação do seu potencial de participação cria cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social. O ativismo das entidades da sociedade civil é o ativador do processo.

Existem muitas dificuldades para completar a institucionalização, sendo que um dos principais fatores está associado ao fato que não foram aprovadas legislações quanto à cobrança da água.

Dentre os diversos problemas apontados, observa-se que os representantes das prefeituras têm um comportamento essencialmente utilitarista, e pouco intervêm nos debates, quase sempre à reboque das definições dos órgãos estaduais. A falta de informações é sempre objeto de críticas dos setores da sociedade civil, e as críticas destes se dirigem ao pouco espaço de participação dos representantes de comitês em instâncias de gestão de recursos hídricos em nível estadual (Keck e Jacobi, 2002:27).

Observa-se, também a falta de participação da sociedade civil, assim como a fragilidade de muitos atores que têm muita motivação, mas lhes falta lastro institucional.

Uma das principais críticas estão associadas com a alocação de recursos, notadamente das ONGs em relação à falta de uma gestão mais democrática na alocação de recursos.

O papel de muitos técnicos tem sido estratégico para o fortalecimento do Comitê, principalmente para que a informação possa convergir, ser sistematizada e produzir indicadores. Estes técnicos têm se ressentido frequentemente da falta de continuidade administrativa e das dificuldades advindas da inadequação dos atuais instrumentos entre curto e longo prazo. O Comitê define pautas de discussão, mas existe uma dificuldade operacional de garantir uma discussão substantiva dos temas, na medida em que é pautado pela agenda do governo. O grande desafio é contemplar os interesses difusos e seu funcionamento depende basicamente do papel indutor de alguns atores governamentais e da Sociedade Civil, os grandes responsáveis pela dinamicidade daqueles que têm obtido alguns resultados ao longo dos anos estadual (Keck e Jacobi, 2002:27-29). As redes tem sido um importante instrumento de cooperação, notadamente no nível dos subcomitês, e isto tem possibilitado um avanço nas relações horizontais entre os atores territorialmente identificados. O papel dos representantes da sociedade civil têm sido essencial para dinamizar o processo, como catalizadores e articuladores, notadamente nos subcomitês.

Poucos conflitos emergem nos Comitês. Busca-se o consenso para poder avançar na agenda, que é determinada pelo setor dos recursos hídricos. A fragilidade dos atores pertencentes às prefeituras, assim como de parte dos representantes da Sociedade Civil

tem provocado poucos enfrentamentos. Provavelmente isto decorre da incapacidade de formular propostas e do fato dos representantes das prefeituras, em geral, terem compromissos, dependência política e troca de favores com os órgãos estaduais de recursos hídricos que têm papel hegemônico no processo decisório na alocação de recursos. Entretanto, pode-se observar que a existência de conflitos contribui significativamente para a mobilização.

A experiências refletem, muitas vezes, de forma controversa, as condições para a definição de novos espaços institucionais, para as relações entre peritos e leigos, entre técnicos e usuários, entre os setores público e privado. A dinâmica do colegiado facilita a transparência e a permeabilidade nas relações entre a comunidade, os empresários e ONGs; incorpora os principais interessados no processo e cria um canal formal de participação da cidadania. Configura-se como espaço de articulação, de negociação, de debate de problemas e abre espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos. O Comitê reduz riscos de que o aparato público seja apropriado por interesses imediatistas, e amplia as possibilidades de uma prática orientada pela negociação sócio-técnica. Assim se articulam interesses territoriais e necessidades técnicas, num processo aberto a negociações (Guivant e Jacobi, 2003:22-23).

As dinâmicas diferenciadas de participação mostram os alcances e limites dos condicionantes sócio-políticos e culturais. As mudanças tem ocorrido, na medida em que as engenharias institucionais que avançam numa lógica de negociação dentro da lógica da administração pública, renovam as práticas de gestão compartilhada e descentralizada.

Freqüentemente, o ativismo das entidades torna-se bastante visível, o que reflete a correlação de forças em nível regional. Em muitos casos o papel mais ativo cabe a pessoas ou articulações de pessoas e ONGS.

Em muitos casos, os representantes das prefeituras têm um comportamento pouco pró-ativo e sua participação nos debates quase sempre ocorre a reboque das definições dos órgãos estaduais. A falta de informações é sempre objeto de críticas dos setores da sociedade civil e as críticas destes se dirigem ao pouco espaço de participação. As críticas também são feitas a muitos membros de órgãos de governo que ainda não superaram sua resistência a uma gestão participativa. Muitos destes atores acumulam informações setoriais e dificultam uma efetiva democratização no acesso a dados, revelando uma combinação de corporativismo e possibilidade de uso comercial.

Os maiores problemas que podem ser observados ao longo dos anos em todos os Comitês e que têm se acentuado estão associados com a lentidão na alocação de recursos. Existe uma crítica permanente, principalmente das ONGs em relação à falta de uma gestão mais democrática na alocação de recursos.

Por outro lado, as redes têm funcionado com um importante instrumento de cooperação. Isto tem possibilitado um avanço nas relações horizontais entre atores territorialmente identificados. Os segmentos da sociedade civil têm sido os dinamizadores. O esforço das redes é de estimular de forma crescente maior capacitação dos representantes, e esta demanda tem sido recorrente (Keck e Jacobi, 2002:31).

Observa-se que os Comitês teriam de sofrer reformulações importantes do ponto de vista do compartilhamento, na medida em que a Sociedade Civil pode ter papel expressivo na definição de conteúdos. Para a efetiva participação, um dos principais desafios é a capacitação dos membros. Isto abre um importante espaço para buscar elementos homogeneizadores nas práticas e para fortalecer uma rede dinâmica de troca de experiências e práticas inovadoras.

Mesmo assim, dadas as dimensões bastante diferenciadas de participação e conflitos, coloca-se a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sócio-políticos e culturais, na medida em que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que tem uma progressiva penetração de formas públicas de negociação dentro da lógica da administração pública, renovando os potenciais do exercício da democracia.

Conclusões

Embora os mecanismos de participação tenham aumentado nos últimos 10 anos, ainda não fazem diferença. Apesar de terem se democratizado, os mecanismos são mal aproveitados pela população, como no caso das audiências públicas. Em geral, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes, e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo.

Existem mais possibilidades de participação, mas com a falta de credibilidade e a falta de continuidade administrativa que ainda prevalece, a população perdeu a noção da

consistência das políticas e do seu alcance. Embora os mecanismos de participação tenham avançado e se institucionalizado, é preciso que se garanta algum poder de decisão, pois sem isto, não há participação de verdade. A população se engaja, mas apenas se tiver uma função.

A população utiliza muito pouco ou quase nada os canais disponíveis para participar, e há necessidade da sua participação, mas precisa de estímulos. Os entraves à participação estão associados com a pouca informação sobre os instrumentos de participação. As pessoas em geral não conhecem que podem participar de audiências públicas.

Existe uma necessidade de incrementar os meios e o acesso à informação, assim como o papel indutivo que o poder público deve ter na oferta de conteúdos informativos e educativos. Emergem assim, indagações quanto aos condicionantes de processos que ampliem as possibilidades de alteração do atual quadro de degradação sócio-ambiental.

A modernização dos instrumentos requer uma engenharia sócio-institucional complexa apoiada em processos educacionais e pedagógicos para garantir condições de acesso dos diversos atores sociais envolvidos, e notadamente dos grupos sociais mais vulneráveis, às informações em torno dos serviços públicos e dos problemas ambientais.

Assim, é preciso pensar a questão da sustentabilidade para reforçar políticas sócio-ambientais que se articulem com as outras esferas governamentais e possibilitem a transversalidade, reforçando a necessidade de formular políticas ambientais pautadas pela dimensão dos problemas em nível metropolitano, reforçando a contribuição que a área ambiental tem na articulação com políticas de emprego, renda e desenvolvimento econômico, e principalmente reforçando a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na co-responsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida urbana.

De fato, os impactos das práticas participativas na gestão ambiental, apesar de controversas, apontam para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sócio-política. Apesar das barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulem eficazmente a democracia com a crescente complexidade dos temas, justificam-se todos os esforços de fortalecimento do espaço público e de abertura da gestão pública à participação da sociedade civil.

REFERÊNCIAS:

CUNILL GRAU, N. 1998. *Repensando o público através da sociedade*. Editora Revan/ENAP. Rio de Janeiro.

DAGNINO, E. 2002. "Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades": 279-301. DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo.

GUIVANT, J.; JACOBI, P. "Da hidrotécnica à hidro-política": novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, Florianópolis/ Universidade Federal de Santa Catarina, 43, 2003.

KECK, M. e JACOBI, P. (2002). "Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (São Paulo)". Relatório de Pesquisa, Projeto Marca D' Água, 2002. Disponível via URL em <http://www.marcadagua.org.br>

JACOBI, P. 2000.- *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania*. Editora FGV, Rio de Janeiro.

JACOBI, P. et alii. Capital social e desempenho institucional: reflexões teórico metodológicas sobre estudos no comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê, SP. In: *Anais do II Encontro da ANPPAS*, 2004, Indaiatuba. Disponível via URL em <http://www.anppas.org.br>