

Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa

Basin rivers commissions in Brazil: challenges to shared and participative management

Pedro Roberto JACOBI*
Ana Paula FRACALANZA**

RESUMO

Aborda-se neste artigo o tema da participação na gestão pública dos recursos hídricos no Brasil e as transformações qualitativas na relação entre Estado e Sociedade Civil, como referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania. A reflexão centra-se 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. Os impactos das práticas participativas na gestão, apesar de controversos, apontam para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sociopolítica e influenciar qualitativamente na transformação do estado atual da gestão de recursos hídricos no Brasil.

Palavras-chave: recursos hídricos; políticas públicas; gestão de recursos hídricos; comitês de bacia hidrográfica; participação; cidadania.

ABSTRACT

This article introduces the theme of participation in the public management of water resources and the qualitative transformations between State and Society, as a reference of a turning point related to public policies centered in the enlargement of citizenship in Brazil. The impacts of participatory practices in the management of water resources, although controversial, point to a new concept of citizenship, that institutes the citizen as an individual that defines rights to enable new spaces of socio-political participation, aspects that indicate the existence of bottlenecks to overcome and multiply initiatives that strengthen

* Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo. Coordenador do Laboratório de Análise de Políticas Ambientais (Lapam). Doutor em Sociologia (Livre Docente em Educação). prjacobi@usp.br

** Professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. Vice-coordenadora do Lapam. Socióloga e Economista, Doutora em Geografia. fracalan@usp.br

participatory management. The analysis is centered on the relevance of public space and the role of Civil Society in the proposition of public policies, and in the always complex and contradictory institutionalization of innovative participatory practices that establish ruptures with the prevalent dynamics, overcoming utilitarian and patronage based logics. There is an increasing need to understand the ambiguities of social processes and the possibility of new arrangements, but also the limits of social practices and the attitudes of the different stakeholders involved in the process.

Key-words: water resources; public policies; water management; water basin committees; participation; citizenship.

Introdução

Aborda-se neste artigo o tema da participação na gestão pública dos recursos hídricos no Brasil e as transformações qualitativas na relação entre Estado e Sociedade Civil, como referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas centradas na ampliação da cidadania.

Os impactos das práticas participativas na gestão de recursos hídricos, apesar de controversos, apontam, a partir da manifestação do coletivo, para uma nova cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sociopolítica, aspectos que configuram barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão compartilhada.

A reflexão centra-se 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 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.

Novo sistema de gestão de 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 Organização das Nações Unidas (ONU) definiu como em situação crítica as regiões que apresentam dispo-

nibilidade hídrica abaixo de 1.500 m³/hab/ano. A partir dos dados do Censo Demográfico de 2000, o Brasil apresenta disponibilidade hídrica de 40.000 m³/hab/ano, distribuídos de modo bastante desigual no território nacional (BRASIL, Agência Nacional de Águas, 2002). Como exemplo, a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, na Região Metropolitana de São Paulo, apresenta disponibilidade hídrica de apenas 201 m³/hab/ano. A escassez hídrica na região, considerando que nela existem cerca de 18 milhões de habitantes, resulta na importação de em média 31 m³/s de água da Bacia Hidrográfica dos rios Piracicaba/ Capivari/ Jundiaí (SÃO PAULO (Prefeitura do Município), SMVMA, 2004).

No Estado de São Paulo, 1991 consiste em um marco quanto à gestão dos recursos hídricos. Nesse ano, foram instituídas pelo Governo do Estado de São Paulo, com a Lei Estadual nº 7.663, normas de orientação para a Política Estadual de Recursos Hídricos e para o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A legislação estadual promulgada apresentou os objetivos, os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como criou os instrumentos tidos como necessários à estruturação de um novo sistema de gerenciamento dos recursos hídricos no Estado de São Paulo.

O objetivo principal contido na Lei Estadual nº 7.663/91 relaciona-se às formas de uso que, ao mesmo tempo, protejam a qualidade e a quantidade das águas. Trata-se, com efeito, de uma nova proposta de forma de gerenciamento.

No âmbito federal, a Política Nacional de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei Nacional nº 9.433, em 1997. Um dos fundamentos da Política de Recursos Hídricos determina que o gerenciamento destes recursos deve ser realizado de forma descentralizada, participativa e integrada.

A descentralização refere-se à adoção da bacia hidrográfica como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas, o que resultou na delimitação de Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos

(UGRHIs). Os órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento das UGRHIs são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas. A participação considera a importância de órgãos governamentais e da sociedade civil no sistema de gerenciamento dos recursos hídricos. A integração, último termo da tríade descentralização, participação e integração, considera principalmente a qualidade e a quantidade das águas a partir de ações que promovam os usos múltiplos dos recursos hídricos. No entanto, cabe observar que os usos das águas, assim como sua qualidade e quantidade, estão diretamente relacionados à dinâmica de produção do espaço e ao uso do solo pelas atividades humanas, o que dificulta sua determinação por políticas públicas, mesmo que estas políticas busquem a integração entre os órgãos responsáveis pela gestão das águas ou até mesmo pela gestão do solo (FRACALANZA, 2002).

A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas, de acordo com a legislação acima referida, ainda é embrionária e a prioridade dos organismos de bacia centra-se na criação dos instrumentos necessários para a gestão. 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.

A Política Nacional de Recursos Hídricos também estabelece como fundamento que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. O reconhecimento da água como bem econômico está relacionado, na legislação federal, à cobrança pelo uso dos recursos hídricos. No entanto, como a água é considerada um bem inalienável, sendo outorgado o direito ao seu uso por autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal, são sujeitos à cobrança somente os usos dos recursos hídricos, e não a água em si.

São colocados como objetivos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, além de dar ao usuário a indicação de seu real valor, o incentivo à racionalização do uso da água e a obtenção de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Outro fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos é que a água é um bem de domínio público (SÃO PAULO (Estado). SRHSO. CERH, 1997). É importante ressaltar que, apesar de a água ser considerada bem público, seu direito de uso – apropriação privada – é definido pelo Estado, por meio da outorga. Isto influencia diretamente nos conflitos pelos usos das águas, a partir do direito de

uso das águas, assim como existem usos que contribuem para a poluição da água pela sua degradação.

Finalmente, outro fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos estabelece que, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais. Assim, é considerada a importância primordial da água como substância essencial à vida. O fato de ser estabelecido um uso prioritário para os recursos hídricos remete para a existência de múltiplos usos e a necessidade de gestão destes usos, que é um outro fundamento desta política.

A legislação que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos está inserida em um cenário de avanços na legislação ambiental do qual são outros exemplos a Lei Nacional nº 9.605/98 (a Lei de Crimes Ambientais) e a Lei Nacional nº 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

As mudanças nas políticas públicas no Brasil apontam que se avançou consideravelmente no setor de recursos hídricos ao longo dos últimos vinte anos. Da criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas, em 1978, até hoje, o país abandonou o estágio de uma gestão institucionalmente fragmentada, para atribuir ao Ministério do Meio Ambiente a função da gestão desse recurso natural, além de ter progredido consideravelmente no campo da legislação, principalmente com a edição da Lei Federal nº 9.433, em 8 de janeiro de 1997, e a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), em julho de 2000, como resultado das recomendações da reforma do próprio Estado Brasileiro. O desenvolvimento institucional encontra-se em fase de transição. A lei de recursos hídricos foi aprovada em 1997, estando sua regulamentação em curso. Ocorrem, também, a aprovação das legislações de parcela importante dos Estados e o início da gestão dos recursos hídricos por meio de comitês e agências de bacias.

O atual governo acrescentou três diretrizes gerais e complementares ao sistema: a transversalidade, o controle social e o pacto federativo socioambiental. As diretrizes de ação são os meios a serem utilizados para a implementação dos objetivos propostos. Elas são descritas a seguir: (i) a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; (ii) a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; (iii) a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; (iv) a articulação

do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; (v) a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; (vi) a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras. E, por último, há determinação de que a União articule-se com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

Essas diretrizes apontam, assim, para formas de integração entre as políticas de recursos hídricos com outras áreas afins, nas perspectivas horizontais e verticais. A primeira refere-se à integração da política dentro da mesma esfera de poder, ou seja, à articulação intra-governamental das políticas públicas, em especial aquelas de saneamento básico, de uso, de ocupação e de conservação do solo, de meio ambiente, de energia e de irrigação. A segunda forma de integração consiste na articulação intergovernamental entre as três esferas de poder (federal, estadual e municipal). Assim, a idéia de um sistema integrado de políticas públicas assume uma forte conotação nesse novo modelo. Para o Ministério do Meio Ambiente, as diretrizes de ação são os meios a serem utilizados para a implementação dos objetivos propostos.

Em suma, os principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos 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, por meio de Comitês de Bacias Hidrográficas (GUVANT; JACOBI, 2003, p. 10). A legislação de recursos hídricos reserva à sociedade civil uma responsabilidade central na condução da política e da gestão dos recursos hídricos. Os usuários da água, fundamentalmente, terão de se organizar e participar ativamente dos comitês, defender seus interesses quanto aos preços a serem cobrados pelo uso, assim como sobre a aplicação dos recursos arrecadados e sobre a concessão justa das outorgas dos direitos de uso. Obviamente, estes acertos e soluções serão conseguidos a partir de complexos processos de negociações e resolução de conflitos diversos (JACOBI, 2004, p. 272).

A legislação federal refletiu-se de forma muito assentada nos estados da Federação, enfatizando-se aspectos ligados à problemática da água, seus usos e prioridades e a participação dos diferentes segmentos.

Enquanto é prerrogativa do plano federal legislar sobre a água, os Estados têm suas próprias leis. Em 2002, o Distrito Federal e 11 Estados já tinham as suas, sendo que alguns destes Estados elaboraram estas leis antes da aprovação da lei federal, mas observando os parâmetros estabelecidos em proposta de Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério das Minas e Energia em 1986, que foi base para o Projeto de Lei que resultou na Lei nº 9.433/97.

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.

Dentre os principais temas abordados pelo atual governo destacam-se a transposição das águas do rio São Francisco, manejo de recursos hídricos no semi-árido, a experiência de grandes setores usuários de água e a escassez hídrica em grandes regiões metropolitanas e a integração das águas subterrâneas na gestão integrada dos recursos hídricos. Na atual gestão também tem havido um esforço para viabilizar a cobrança pelo uso da água, ação estratégica para que os Comitês de Bacia Hidrográfica disponham de recursos para a execução dos planos e intervenções para a proteção e recuperação dos recursos hídricos.

A necessidade de conservação e recuperação das bacias para garantir os seus múltiplos usos, com privilégio para o abastecimento humano, faz da cobrança um instrumento de racionalização do uso e, sobretudo, de controle da apropriação setorial desse bem público, evitando o desperdício e incentivando o tratamento e o uso adequado.

Que participação é possível para avançar na gestão compartilhada?

O modelo brasileiro atual de gestão das águas inspirou-se principalmente no modelo francês, no qual a participação da sociedade na gestão das águas estruturou-se em 1964 a partir da Lei nº 64-1.245. Na França, pela Lei das Águas de 1964 foram delimitadas seis áreas territoriais para gerenciamento das águas, com base nas bacias hidrográficas do país. Para cada área de gestão foram implementados um Comitê e uma Agência financeira de bacia, esta última renomeada em novembro de 1991 como Agência de Água. A nova Lei da Água nº 92-3, de 1992, aperfeiçoou e descentralizou o sistema, instituindo um procedimento de planejamento a partir da elaboração de Planos-diretores de

Aproveitamento e Gestão das Águas que levam em consideração os programas definidos pelas coletividades públicas (MACHADO, 2003).

No Brasil, conforme apresentado, foi definida 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, por meio 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 por meio de sua estrutura executiva, representada pelas agências de bacia, ainda pouco implementadas. A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas, de acordo com o novo sistema de gestão, ainda é embrionária e a prioridade dos organismos de bacia é a criação dos instrumentos necessários para a gestão.

O princípio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa ainda está no seu início e os entraves são significativos e diferenciados. 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” (GIDDENS, 1992). Existe uma certa ambigüidade na legislação, que por um lado abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas supõe um certo acesso a informações técnicas. Observa-se que, apesar dos avanços, a Lei Nacional nº 9.433/97 coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por ele nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos Comitês. Assim, de fato, o poder decisório é mantido 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.

Os alcances das experiências têm sido desiguais, e até 2005, passados oito anos da aprovação da Lei das Águas no país, os sistemas ainda estão sendo implementados e os instrumentos de gestão operacionalizados.

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 (JACOBI, 2004).

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 torna o processo muito mais complexo, e o estilo de gestão que tende a prevalecer obedece a uma lógica sociotécnica. 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 sociotécnica que substitui uma concepção tecnocrática visando a ajustar interesses e propostas nem sempre convergentes e articulados para um objetivo comum (GIVANT; JACOBI, 2003).

O maior problema com o qual se têm defrontado muitos comitês é o fato de os 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. O espírito presente numa negociação em bases sociotécnicas é marcado pela negociação entre diferentes e parte da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos como sociais e políticos. A grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecer pactos. Dada a complexidade do processo, e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, 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.

Como exemplo, no caso da Região Metropolitana de São Paulo, as dificuldades relacionadas a articulação, comunicação e participação de instâncias que desenvolvem ações que influenciam na qualidade e na quantidade da água apontam limites da gestão de recursos hídricos por meio do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (FRACALANZA, 2002).

O que cabe registrar é que a existência dos Comitês de Bacias estabelece uma mudança, também, quanto ao relacionamento entre Estado e sociedade civil, à medida que as regras do jogo tornam-se mais em torno do uso da água e 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 têm-se configurado redes sociais diversas para coletar informações, formar opiniões, legitimar pontos de vista, que continua e inevitavelmente implicam redefinições das relações de poder (GUVANT; JACOBI, 2003).

Vive-se uma transição na gestão de recursos hídricos, em que 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 Organizações Não Governamentais (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 sociotécnica. Assim podem articular-se interesses territoriais e necessidades técnicas, num processo aberto a negociações (JACOBI, 2004).

Neste sentido, o trabalho intersetorial apresenta-se 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 têm 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 sociopolíticos e culturais, já que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que têm 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 por meio 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, pela ativação do seu potencial de participação, cria cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público. Mas não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. É importante legitimar e consolidar a gestão participativa com garantia do acesso à informação, pré-condição básica para a institucionalização do controle social e construção de efetiva cidadania.

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.

As atribuições dos Comitês têm se dado em três categorias. Uma primeira está relacionada com constituição de mecanismos de gestão para o funcionamento do próprio

Comitê, como é o caso das Câmaras Técnicas. Uma segunda relacionada aos Planos e Programas, promoção de estudos e debates. A terceira está relacionada com a alocação de recursos financeiros para a execução de ações, programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos financeiros de serviços e obras de interesse (FRACALANZA, 2002).

Segundo Lanna (2000, p. 56), o sistema de recursos hídricos “ainda não está em operação na forma como foi concebido”. A institucionalização plena ainda não se completou. Este déficit institucional, somado à não concreção da cobrança pelo uso da água, dificulta enormemente a viabilização do processo. Cobrança e outorga são vistos como instrumentos fundamentais de controle e realização de políticas.

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.

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.

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. As críticas são em relação ao engessamento do processo, recaindo fortes questionamentos ao papel dos agentes técnicos pela lentidão que acabam provocando na análise dos projetos. Existe uma crítica permanente, principalmente 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 freqüentemente 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, pois 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 (KECK; JACOBI, 2002, p. 27-28).

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; JACOBI, 2002, p. 31).

Observa-se que os Comitês teriam de sofrer reformulações importantes do ponto de vista do compartilhamento, já 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 sociopolíticos e culturais, pois o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que têm 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, que precisa de estímulos. Os entraves à participação estão associados com a pouca informação sobre os instrumentos de participação. As pessoas em geral não sabem 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 informationais e educativos. Emergem assim indagações quanto aos condicionantes de processos que ampliem as possibilidades de alteração do atual quadro de degradação socioambiental.

A modernização dos instrumentos requer uma engenharia socioinstitucional 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 (JACOBI et al., 2004).

Assim, é preciso pensar a questão da sustentabilidade para reforçar políticas socioambientais que se articulem com as outras esferas governamentais e possibilitem a transversalidade, reforçando a necessidade de formular políticas ambientais pautadas pela dimensão dos problemas metropolitanos, 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 (JACOBI et al., 2004).

Os impactos das práticas participativas na gestão ambiental, apesar de controversos, apontam para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sociopolítica. São muitas as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articudem eficazmente a democracia com a crescente complexidade dos temas.

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

dos quais a sociedade civil participa, marcados pelas contradições e tensões, representam um avanço, pois 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”.

Isto implica 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 de políticas públicas que fortaleçam lógicas de desenvolvimento sustentável.

A participação de atores qualificados e representativos assume, portanto, um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos na construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade e proponha uma outra cidadania, com base em valores de sustentabilidade. Isto potencializa a ampliação de um compromisso com os problemas ambientais, e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada, preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade. Isto reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores em face da gestão dos recursos hídricos, e a necessidade de construir consensos em torno deles. Como o Estado terá, cada vez mais, de dar respostas em relação a políticas orientadas para o desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Pode-se concluir que os mecanismos para promover espaços comunicativos democráticos que possibilitem uma participação cidadã mais qualificada inserem-se em uma perspectiva de governança que, apesar dos avanços ocorridos principalmente na última década, confronta-se com o fato de os problemas ambientais não entrarem de forma efetiva na agenda pública. A inércia e a falta de mudança qualitativa no enfrentamento dos problemas têm comprometido a qualidade ambiental. As dinâmicas em curso mostram que, havendo vontade política e não se permitindo práticas de cooptação, o papel dos diversos atores e sua participação na gestão ambiental poderão mudar os padrões de governança, estabelecendo novas mediações entre Estado e sociedade civil, baseadas no aprimoramento dos princípios de participação na gestão descentralizada e compartilhada dos recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Agência Nacional de Águas (ANA). *A evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil*. Brasília: A Agência, 2002. 64 p.
- CUNILL GRAU, N. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro: Revan/Enap, 1998.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.
- FRACALANZA, A. P. *Conflitos na apropriação da água na região metropolitana de São Paulo*. Presidente Prudente, 2002. 217 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista.
- GIDDENS, A. *Conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1992.
- GIVANT, 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, n. 43, 2003.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- JACOBI, P. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- JACOBI, P. et al. Capital social e desempenho institucional: reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê, SP. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 2., 2004, Indaiatuba. *Anais...* Indaiatuba, 2004. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br>>.
- KECK, M.; JACOBI, P. Bacia hidrográfica do Alto Tietê (São Paulo). Relatório de Pesquisa, Projeto Marca D'Água, 2002.
- LANNA, A. E. Sistemas de gestão de recursos hídricos. *Ciência & Ambiente*, Santa Maria/ Universidade Federal de Santa Maria, n. 21, p. 21-56, jul./dez. 2000.
- MACHADO, C. J. S. A gestão francesa de recursos hídricos: descrição e análise dos princípios jurídicos. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, v. 8, n. 4, p. 31-47, 2003.
- SÃO PAULO (Prefeitura). Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SMVMA). *GEO cidade de São Paulo: panorama do meio ambiente urbano*. Brasília: PNUMA, 2004.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras (SRHSO). Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH). *Cobrança pelo uso da água*. São Paulo: A Secretaria, 1997. (Impresso).