

PEDRO ROBERTO JACOBI*

**PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL
NO BRASIL: OS COMITÊS DE BACIAS
HIDROGRÁFICAS E O DESAFIO
DO FORTALECIMENTO DE ESPAÇOS
PÚBLICOS COLEGIADOS**

INTRODUÇÃO

Aborda-se neste texto o tema da participação na gestão pública do meio ambiente no Brasil e as 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.

A análise 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.

O sistema ambiental colegiado está implementado no Brasil, e isto representa uma efetiva possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais, quando existentes. Nos conselhos estaduais e naqueles municípios que também implantaram, os resultados tem sido muito desiguais, com significativas diferenças entre regiões, sendo que na maioria dos casos, existe ainda uma preva-

* Professor da Faculdade de Educação e do Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo.

lência 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.

Ao longo da década de noventa, a União e a maioria dos estados aprovaram leis que reorganizaram o sistema de gestão de recursos hídricos. O novo sistema reconhece a água como bem econômico, preconiza uma gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água, e requer negociações entre órgãos de diferentes níveis de governo (federal, estadual e local), usuários e a sociedade civil organizada. O processo de negociação ocorre em nível de bacia hidrográfica, através de organizações de bacias. Esses colegiados deliberam sobre as atividades e políticas públicas que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas em suas circunscrições. Têm o poder de cobrar pelo uso da água através de seus braços executivos, as agências de bacia, e de decidir sobre a alocação dos recursos arrecadados. 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 é na criação dos instrumentos necessários para a gestão.

O sistema é inovador, tanto no Brasil como internacionalmente. Ele rompe com práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo poder para as instituições descentralizadas de bacia. Embora inspirado no sistema francês, as organizações de bacia brasileiras apresentam uma importante inovação ao aumentar a representação da sociedade civil

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 setores de baixa renda 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.

CONTEXTUALIZANDO A SITUAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

A situação dos recursos hídricos no Brasil pode ser melhor entendida no contexto dos determinantes demográficos e sócio-econômicos,

os principais condicionantes da ocupação desordenada do solo e seus impactos –poluição, erosão, desertificação e contaminação dos lençóis freáticos. Os principais problemas tem sido pela ordem dos impactos, o aumento do desmatamento, o lançamento de esgotos em rios e córregos, a expansão desordenada dos centros urbanos; e o manejo e gestão inadequada dos ecossistemas aquáticos.

O Brasil dispõe de uma importante riqueza hidrológica, possuindo 17% de toda água doce disponível no mundo e detém cerca de 12% da água doce que escorre superficialmente no mundo. Entretanto, o problema é que esse volume é desigualmente distribuído. A Bacia Amazônica concentra cerca de 70% da água doce do país e é habitada por aproximadamente 5% da população brasileira. A disponibilidade hídrica assim se distribui: 15% no Centro-Oeste, 6% no Sul e no Sudeste e apenas 3% no Nordeste, sendo 2/3 destes localizados apenas numa bacia –a do rio São Francisco.

Quanto ao consumo de recursos hídricos no Brasil, o setor agrícola também capta o maior volume, cerca de 72,5% do volume total, seguido pelo setor de abastecimento, que capta cerca de 18,0%, seguido pelo setor industrial que utiliza 9,5%.

Os principais problemas de escassez hídrica no Brasil decorrem principalmente da combinação do crescimento exagerado das demandas localizadas e da degradação da qualidade das águas. Esse quadro decorre do modelo de crescimento industrial concentrado, do aumento e da concentração populacional, da exclusão social, do processo de industrialização e expansão agrícola, verificados a partir da década de 1950.

O uso da água no Brasil assim se divide, mais de 60% para irrigação, 20% para uso doméstico e 20% para uso industrial.

No caso brasileiro, em meio século, o país sofreu um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: de 46% em 1940, as cidades passaram a abrigar 80% da população brasileira em 1996 e deve chegar a 88% em 2025. A industrialização tornou os centros urbanos responsáveis por 90% de tudo o que é produzido no país. Esse processo levou a uma concentração de pessoas em grandes metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente terceira e décima quinta cidades do mundo. A tendência de multiplicação das aglomerações implica mudanças também na gestão urbana. Para lidar com problemas que dizem respeito a várias cidades (gestão de rejeitos, captação de água, segurança, transporte e poluição), deve-se pensar em novas formas de atuação e a internalização da problemática ambiental no processo de formulação e implementação de diferentes políticas públicas é crucial nesse processo.

Embora quase 98% dos municípios brasileiros já tenham rede de abastecimento de água, 40,6 milhões de pessoas continuam sem acesso à água encanada. A distribuição é no entanto muito desigual. Os dados

para o Brasil mostram que 86% são cobertos pelos serviços de abastecimento de água, variando de 94% no Sudeste, 91% no Sul 80% no Centro-Oeste, 79% no Nordeste e 67% no Norte. Além dessas desigualdades, observa-se um uso inadequado, quase 50% é desperdiçada nos vazamentos das tubulações ao longo das redes de distribuição.

No caso do esgoto doméstico, apenas quatro em cada dez brasileiros são atendidos por redes de coleta. Pelo menos 101,9 milhões de pessoas não têm acesso direto ao esgoto canalizado, e a ampliação dos serviços é muito lenta (IBGE, 2002). A situação da coleta de esgotos atinge 52,2% dos municípios. A cobertura explícita a desigual distribuição dos serviços, representando 49% para o Brasil, sendo que 71% no Sudeste, 33% no Centro-Oeste, 18% no Sul, 13% no Nordeste e apenas 2% no Norte.

O crescimento urbano brasileiro foi muito vertiginoso, resultando em níveis de concentração populacional nas cidades. A população urbana passa de 36% em 1950 para 81% em 2000.

De maneira geral, no entanto, apesar dos desequilíbrios econômicos regionais, todas as regiões se urbanizaram a índices médios elevados. Esta evolução urbana geral deve-se, sobretudo, ao processo de industrialização, à extensão e complexidade crescente do setor de serviços, à maior ou menor concentração da propriedade fundiária, ao tipo de cultura agrícola praticada e, mais localizadamente, ao recorrente fenômeno da seca nordestina.

Existe um Brasil inequivocamente urbano –os residentes nas 12 aglomerações metropolitanas, nas 37 demais aglomerações e nos outros 77 centros urbanos. Nessa rede urbana, formada pelos 455 municípios dos três tipos de concentração, se concentra quase 60% da população (IBGE, 2000). Enquanto nos municípios com mais de 100 mil habitantes, considerados centros urbanos, a densidade média é superior a 80 habitantes por quilômetro quadrado (hab/km²), na classe imediatamente inferior ela desaba para menos de 20 hab/km².

O fenômeno mais importante quanto à distribuição demográfica diz respeito às regiões metropolitanas. As nove metrópoles criadas na década de setenta abrigavam 41,9 milhões de habitantes em 1991 e quase 50 milhões em 2000, mantendo sua participação relativa (respectivamente, 28,7% e 28,8 %) no total da população do país.

Nesse sentido, o despejo de esgotos urbanos e rurais e a existência de lixões nas margens de cursos de água são outras causas da contaminação das águas. O esgoto aumenta o nível de matéria orgânica na água e acaba sedimentando nos leitos e margens, aprofundando os efeitos nocivos da contaminação. Os lixões –onde as prefeituras despejam diariamente material infectante, proveniente dos serviços de saúde, misturado com resíduos urbanos, inclusive industriais– produzem bilhões de litros de chorume, que provocam sérios danos à saúde pública.

A principal fonte de contaminação, conforme estudo da Defensoria da Água (2004)¹, é o despejo de material tóxico proveniente de atividades agroindustriais e industriais, que utilizam 90% da água consumida no país e a devolvem à natureza completamente contaminada.

A contaminação das águas dos rios, lagos e lagoas brasileiras aumentou cinco vezes nos últimos dez anos. Como resultado disso, mais de 20 mil áreas estão contaminadas, com a população exposta a riscos de saúde.

A principal fonte de contaminação, é o despejo de material tóxico proveniente de atividades agroindustriais e industriais, que utilizam 90% da água consumida no país e a devolvem à natureza completamente contaminada. Isto acontece em diversos locais, onde estão instaladas indústrias que jogam milhões de toneladas de rejeitos nas margens de rios e em águas oceânicas, provocando contaminação.

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)

1 Estudo divulgado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em Brasília, apresenta um diagnóstico dos recursos hídricos nacionais e aponta os principais problemas registrados no período de 2003 a 2004 e as iniciativas da sociedade e das instituições para defender a preservação das águas. Criada com o apoio da CNBB, da rede Grito das Águas e do Ministério Público Federal, a Defensoria da Água recebe denúncias sobre crimes ambientais envolvendo questões hídricas.

poluição doméstica e industrial de rios que atravessam regiões metropolitanas, com impactos na captação de água para abastecimento.

As metrópoles, apesar de concentrarem uma parte ponderável das atividades econômicas, têm também se destacado por crescentes níveis de pobreza, o que acarreta uma sobre-demanda de serviços de toda natureza sobre o setor público. Parte desta pobreza dirige-se às novas e antigas favelas, com frequência envolvendo riscos físicos (fundos de vales e encostas em áreas públicas, de uso comum, ou mesmo de propriedade particular). Outra parte desloca-se para as sempre renovadas franjas periféricas e forma loteamentos juridicamente irregulares, desprovidos de infra-estrutura básica de serviços e dotados de arruamento precário, sem pavimentação e sujeito, em muitos casos, a erosão.

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS

O disciplinamento do aproveitamento das águas se inicia no Brasil em 1934, com o Código das Águas, que classifica as categorias jurídicas, discrimina os usos da água e respectivos preceitos e procura assegurar os interesses gerais da sociedade. Embora o Código de Águas já considerasse a água um bem público, o que historicamente tem se verificado no Brasil é a utilização da água para finalidades econômicas, havendo sempre uma apropriação privada. Esta apropriação tem causado prejuízos para o poder público devido a que tal uso gera diminuição da quantidade e ocasiona poluição dos corpos d'água e a responsabilidade de limpeza e manutenção para consumo da população correspondia ao estado.

A Constituição de 1988 define o papel do estado como responsável pela instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e pela definição de critérios de outorga de direitos de uso.

Ao sediar a Eco-92, o Brasil assumiu compromissos reconhecidos internacionalmente, entre os quais consta a formulação da Lei do Gerenciamento dos Recursos Hídricos, Nº 9.433, sancionada em janeiro de 1997.

Na política brasileira de gestão dos recursos hídricos, a lei reserva à sociedade civil uma responsabilidade central na condução da política e da gestão dos recursos hídricos. Os usuários da água, fundamentalmente, terão que se organizar e participar ativamente dos comitês, defender seus interesses quanto aos preços a serem cobrados pelo uso da água, 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. O modelo brasileiro inspirou-se, principalmente no caso francês, onde a participação da sociedade na gestão das águas estruturou-se a partir da implantação

das agências de bacia criadas pela lei de águas em 1964. A legislação de 1992, propõe a formação de comissões locais de água, partindo da bacia hidrográfica como unidade (Guivant e Jacobi, 2002).

No final de 1996, após longos debates e tramitação, o Congresso Nacional aprova o Projeto de Lei Nacional de Recursos Hídricos que institui no Brasil a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. A nova legislação está baseada em seis princípios que representam o ponto de partida para a implementação da Política de Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil, os quais foram referendados por diversos fóruns de discussão nacionais e internacionais, por experiências internacionais consagradas que, em seu conjunto, objetivam o controle social e a racionalidade na utilização desses recursos.

Em janeiro de 1997, o presidente Fernando Henrique Cardoso sanciona a Lei 9.433 que dota o Brasil dos instrumentos legais e institucionais necessários para garantir o ordenamento dos aspectos relativos à disponibilidade e uso da água. No texto dessa lei incluem-se inovações significativas, o que representa um importante avanço, na medida em que institui uma política bem estruturada de recursos hídricos para o país, assentada em fundamentos, objetivos e instrumentos para sua implementação. A água deixa de ser considerada exclusivamente uma questão técnica, externa à sociedade, um recurso infinito e de exclusiva competência de peritos. Cria um sistema hierarquizado de gerenciamento, estruturado em colegiados, sendo que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Estes farão parte dos Comitês de Bacia, que têm entre suas responsabilidades a de promover debates das questões relacionadas aos recursos da bacia, a arbitragem, em primeira instância administrativa, dos conflitos relacionados a Recursos Hídricos e a aprovação e acompanhamento da execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia. Além de estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Estabelece a bacia hidrográfica como a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos. Com esse item a lei rompe com as tradicionais fronteiras físico-políticas dos estados, exigindo uma integração entre os poderes municipais, estaduais e federal, especialmente quando se trata de uma bacia com rios federalizados. 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. O Plano Nacional de Recursos Hídricos é um documento programático para o setor, atualizando e consolidando os chamados planos diretores de recursos hídricos, que são elaborados por bacia ou conjunto de bacias hidrográficas. Esse do-

cumento é entendido como produto de um processo que permite inserir mudanças e ajustes de acordo com outras prioridades nacionais.

Também reforça os instrumentos de outorga de direitos de uso de recursos hídricos e de cobrança² do uso dos corpos d'água em classes de uso, assim como o estabelecimento de um sistema de vigilância sobre os níveis de qualidade da água dos mananciais. Através da outorga de direito de uso dos recursos hídricos: o usuário recebe a autorização, ou concessão, ou ainda permissão para fazer uso da água. Com esta outorga pretende-se que o usuário racionalize o uso dos recursos hídricos.

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.

O processo de negociação ocorre em nível de bacia hidrográfica, através de organizações de bacias. Esses colegiados deliberam sobre as atividades e políticas públicas que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas em suas circunscrições. Têm o poder de cobrar pelo uso da água através de seus braços executivos –as agências de bacia– e de decidir sobre a alocação dos recursos arrecadados. 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 é na criação dos instrumentos necessários para a gestão.

O sistema é inovador, tanto no Brasil como internacionalmente. Ele rompe com práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo poder para as instituições descentralizadas de bacia. Embora inspirado no sistema francês, as organizações de bacia brasileiras apresentam uma importante inovação ao aumentar a representação da sociedade civil.

Destacam-se as instâncias de formulação e de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, respectivamente a Secretaria

2 A cobrança pelo Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos: programa encarregado de coletar, organizar, criticar e difundir a base de dados relativa aos recursos hídricos, seus usos, o balanço hídrico de cada manancial e de cada bacia e prover os gestores, a sociedade civil e outros usuários com as condições necessárias para opinar no processo decisório.

de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA), e a Agência Nacional de Águas (ANA). A divisão das tarefas nessas duas instâncias é, conforme já referido, uma decorrência da reforma do estado, que prescreveu, entre suas diretrizes, a necessidade de se separarem as atividades de formulação de políticas públicas daquelas de implementação dessas mesmas políticas. Para a finalidade da formulação da política, a SRH/MMA exerce o papel de Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que é o corpo colegiado do mais elevado nível da hierarquia do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH). Nos estados, os modelos não chegam a ser iguais ao que foi concebido e instalado no nível federal, mas guardam uma certa semelhança com este. Observa-se, nos estados, a existência de um conselho e uma entidade ou órgão gestor de recursos hídricos, que cumpre, para os corpos d'água de domínio estadual, o conjunto dos papéis que são desempenhados pela SRH/MMA e pela ANA.

Os novos tipos de organização que possibilitaram que se implemente a gestão dos recursos hídricos são: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão mais elevado da hierarquia do Sistema Nacional de Recursos Hídricos em termos administrativos, a quem cabe decidir sobre as questões-chaves do setor; além de resolver os conflitos mais importantes; os Comitês de Bacias Hidrográficas, contam com a participação dos usuários, das prefeituras, da sociedade civil organizada, dos demais níveis de governo (estadual e federal), e destinam-se a agir como “parlamentos das águas da bacia”, na medida que se constituem como fóruns de decisão no espaço da bacia; e as Agências de Água, braço técnico dos comitês, destinado a gerir os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água.

A mudança de perspectiva na Lei 9.433/1997 envolve uma politização da gestão dos recursos hídricos. Com este uso do conceito de política não nos referimos à política partidária, mas fundamentalmente a uma política abrangente, envolvendo à sociedade civil em processos de consulta e decisórios na gestão da água. Esta orientação corresponde com uma tendência internacional estimulada pelos graves problemas na qualidade e quantidade da água disponível no planeta, ocasionados pela forma em que foram geridos os recursos hídricos durante, principalmente, o decorrer deste século.

Para implementar tais instrumentos cria-se em 2000, a Agência Nacional de Águas (ANA), e cabe a esta participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e prestar apoio, na esfera federal, à elaboração dos planos de recursos hídricos. Estes planos, além de investimentos, incluem ações voltadas ao fortalecimento do sistema de gestão de recursos hídricos da bacia, implantação dos sistemas de informações, de redes de monitoramento e instituições de gerenciamento. Cabe também à ANA a outorga, por meio de autorização, o direito de uso de águas

de domínio da União, assim como fiscalizar diversos usos e arrecadar; distribuir e aplicar as recitas auferidas através de cobrança.

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

As diretrizes de ação são os meios a serem utilizados para a implementação dos objetivos propostos. Elas são descritas a seguir: a) a gestão sistemática dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; b) a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; c) a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; d) a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; e) a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; e f) 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.

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 têm as suas, sendo que alguns destes estados elaboraram estas leis antes da aprovação da lei federal, mas observando os parâmetros estabelecidos no projeto de lei que tramitava no Congresso.

Em 2002 já se contam 82 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 atual política de recursos hídricos estabelece a partir de seus objetivos, as metas a serem atingidas, os indicadores de análise de efetividade dela própria e proporciona condições de reformulação.

O principal objetivo da política de recursos hídricos é a garantia de que a água seja um bem assegurado, no sentido de estar disponível em quantidade e qualidade adequada para os respectivos usos, bem como salvaguardados para a sua utilização pelas futuras gerações.

Essa legislação é parte componente do legado do governo Fernando Henrique Cardoso, que também dentre os avanços deixados na legislação ambiental estão a Lei de Crimes Ambientais e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Em termos da evolução das políticas públicas no Brasil, é fato que avançou-se consideravelmente no setor de recursos hídricos ao longo dos últimos vinte anos. Da criação dos primeiros comitês de bacia, em 1978, 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 do que progrediu consi-

deravelmente 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), 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 instituição da ANA, a aprovação das legislações de parcela importante dos estados e o início do gerenciamento por meio de comitês e agências de bacias. No entanto, ainda não foi aprovado o suporte institucional básico que permita a tomada de decisão pelos comitês, que são os recursos para execução e as agências para implementação. O processo institucional brasileiro apresentou uma evolução muito importante nos últimos anos, o que tem sido promissor para o gerenciamento dos recursos hídricos. No setor de água potável e saneamento, ocorre uma transição institucional, que envolve a privatização de serviços de empresas e instituições que são públicas. Esse processo depende, em parte, do encaminhamento de uma questão econômico-institucional, já que há empresas estaduais que operam em cidades em que não possuem o direito de concessão dos serviços. Esse direito é prerrogativa dos municípios, pulverizando as atribuições e reduzindo o valor econômico das empresas estaduais.

O atual governo, acrescenta três diretrizes gerais e complementares: a transversalidade, o controle social e o pacto federativo sócio-ambiental.

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 intragovernamental 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 inter-governamental 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. Segundo o MMA, as diretrizes de ação são os meios a serem utilizados para a implementação dos objetivos propostos. São estas: 1) a gestão sistêmica dos recursos hídricos, sem dissociação dos aspectos de quantidade e qualidade; 2) a adequação da gestão de recursos hídricos às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões do país; 3) a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental; 4) a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional; 5) a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo; 6) a integração da gestão das bacias hidrográficas com

a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras; e 7) articulação da União com os estados, tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

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.

Cabe ressaltar que esta iniciativa já estava em pauta desde a gestão do governo anterior, e que apenas foi implementada em uma das grandes bacias nacionais – a bacia do Rio Paraíba do Sul.

Todavia, dois temas relevantes, que repercutem diretamente sobre o assunto, carecem da definição de regras específicas: o saneamento básico e a limpeza urbana. Censo 2000 do IBGE, o lançamento de esgotos não tratados aumentou dramaticamente nas últimas décadas, com impactos eutróficos severos sobre a fauna, flora e os próprios seres humanos.

PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL

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 sóciopolítica através de um maior questionamento sobre o papel do estado como principal agente indutor das políticas sociais³. 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 participação com heterogeneidade, formas mais ativas de representatividade.

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. Cunill Grau (1991) define dois campos interpretativos da participação. De um lado, aqueles que a associam com a democratização tendo como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. O outro enfoque aborda 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 Grau, 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 na esfera urbana.

O principal exemplo está nos diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas –saúde, educação, assistência social– que apontam para a existência de um espaço público de composição plural e paritária entre estado e sociedade civil de natureza deliberativa. Con-

3 A estratégia proposta pela CEPAL em documentos publicados nos anos oitenta reconhece a necessidade de adequar o estado aos desafios de uma nova estratégia de inclusão nos processos sócio-políticos dos cidadãos na qualidade de cidadãos plenamente participativos (Cunill Grau, 1991).

siderando-se que praticamente todos os municípios do país têm conselhos de saúde e de educação, tem-se um importante contingente de cidadãos e cidadãs envolvidos em práticas participativas co-responsabilizadoras (Jacobi, 2000). Apesar dos conselhos gestores representarem arranjos institucionais inovadores, a grande indagação está relacionada com a capacidade de traduzir-se em práticas inovadoras e de uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos. Pesquisas mostram que os encontros entre estado e sociedade tem sido afetados negativamente por uma grande recusa do estado em partilhar o poder de decisão (Tatagiba, 2002).

A efetiva participação da população nos processos decisórios, como é o caso do Orçamento Participativo⁴ em funcionamento em mais de 100 municípios no Brasil, vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas.

Embora o Orçamento Participativo apresente grandes variações nos seus resultados, trata-se de uma instituição inovadora que tem o potencial de afetar os cidadãos, a administração pública e a política de forma variada. Apresenta um potencial de promover educação pública, deliberação e resolução de disputas através do debate público.

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO AMBIENTAL

A efetiva implementação de ações de desenvolvimento sustentável está diretamente relacionada com a participação da sociedade organizada no processo de tomada de decisões.

Na década dos noventa a participação nas suas diversas dimensões vem sendo amparada e institucionalizada dentro dos marcos da democracia representativa. A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos.

A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas, assim como coloca uma demanda de publicização no estado. O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, onde o fortalecimento do tecido associacional potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social. As práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço pri-

4 O livro *A inovação democrática no Brasil* organizado por Avritzer e Navarro (2003) aporta uma importante contribuição para a reflexão em torno da experiência do Orçamento Participativo no Brasil.

vilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. As práticas sociais que lhe são inerentes relacionam-se com a solidariedade e no encontro entre direitos e deveres. A ampliação da esfera pública tem colocado uma demanda à sociedade em termos de obter uma maior influência sobre o estado, tanto como sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social (Jacobi, 2000).

Entram em pauta de forma cada vez mais significativa a discussão do modelo de desenvolvimento, a necessidade do aprofundamento das análises sobre o quadro socioambiental existente, a identificação dos principais impactos ambientais e sociais e a articulação das entidades civis no plano local e internacional.

As redes assumem em alguns casos um novo perfil, fortalecendo-se como atores políticos transnacionais, e as ONGs transnacionais exercem papel fundamental na disseminação e amplificação das informações e imagens em escala global, fortalecendo a necessidade dos riscos serem percebidos como globais, alertando sobre o seu alcance e a necessidade de impedir que aconteçam.

As redes se fortalecem pela sua capacidade de instrumentalizar os alcances das novas tecnologias de informação e a sua influência nos processos decisórios. As redes potencializam e possibilitam que atores diversificados influenciem e revertam decisões, dentro das premissas de estimular cada vez mais *accountability* engajando numa dinâmica que pode articular atores transnacionais heterogêneos e de forma descentralizada entidades de diferentes nacionalidades e atuação.

As redes ambientalistas mostram o potencial existente para uma crescente ativação de entidades da sociedade civil na esfera pública como atores pluralistas e multiculturais questionadores, que exercem pressão, criam consciência ambiental, mas também são propositivos visando reduzir os riscos de degradação das condições socioambientais tanto em nível de atuação local como regional e transnacional.

Na política ambiental é importante destacar também 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 as 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.

Os conselhos de meio ambiente, órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Nº 6.938/81), são espaços públicos que de-

finem parâmetros de gestão da coisa pública, que deliberam sobre normas, padrões e regulamentos ambientais. Estes conselhos são colegiados representativos dos diversos setores do governo (federal, estaduais, municipais) e da sociedade civil que lidam direta ou indiretamente com o meio ambiente. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) faz parte da estrutura básica do Ministério como órgão consultivo e deliberativo do Sistema, sendo composto de Plenário e Câmaras Técnicas, com representação de diferentes setores do governo e da sociedade civil. Suas atribuições são as de estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras; determinar a realização de estudos sobre as alternativas e possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados; decidir como última instância sobre multas ou penalidades; submeter propostas referentes à concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros visando à melhoria da qualidade ambiental.

O CONAMA aprovou desde 1981 até 2002 mais de 280 resoluções que têm impacto na gestão ambiental (BID, 2002: 64). A criação do SISNAMA e do CONAMA incentivaram significativamente a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e promoveram importantes mudanças no desenvolvimento da legislação ambiental. Representantes da sociedade civil participam de praticamente de todas as decisões em todos os conselhos e comitês gestores do Ministério.

O sistema ambiental colegiado está implementado no Brasil, e isto representa uma efetiva possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais, quando existentes. Nos conselhos estaduais e naqueles municípios que também implantaram, 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 interveniência dos setores de baixa renda 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.

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. Assim, nos conselhos frequentemente ocorre uma inibição de alguns agentes quando outros se diferenciam pelo poder econômico e/ou político em processos de tomada de decisão e consulta (Biderman Furriela, 2002).

Em muitos casos, os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONSEMAS) e Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CONDEMAS) se transformam em órgãos majoritariamente controlados pelo Executivo. Isto coloca em questão a governança ambiental, na medida em que existe pouca cooperação em nome de interesses compartilhados, reduzindo a possibilidade de um efetivo confronto entre interesses conflitantes. Em muitos casos, o excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos, desestimulam a participação dos cidadãos.

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 os 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 concretizara 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 a freqüente apatia da população com relação à partici-

pação 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.

A participação assume 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, com base em valores de sustentabilidade. Isto potencializa a ampliação da consciência ambiental e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, que está preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade. Pessoas cidadãs críticas e conscientes compreendem, se interessam, reclamam e exigem seus direitos ambientais junto ao setor social correspondente e, por sua parte, estão dispostas a exercer sua responsabilidade ambiental. Uma sociedade civil se organiza e participa na direção de sua própria vida, e isto permite que as pessoas adquiram um poder político e a capacidade de produzir mudanças. Isto reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores face aos temas ambientais e a necessidade de construir consensos em torno deles. Na medida em que o estado terá, cada vez mais, que dar respostas em relação ao desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Os mecanismos de participação aumentaram nos últimos dez 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.

A grande contribuição dos movimentos sociais, tem sido a de denunciar os impactos provocados por diversos acidentes ambientais ampliando para todo o país, o eco da defesa do valor social da água e sensibilizar a sociedade e as instituições para a gravidade e riscos do agravamento dos conflitos em relação ao uso, acesso, e contaminação das águas.

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.

Na gestão municipal, as diferenças se manifestam quanto à vontade política de implantar gestão participativa do meio ambiente. Os municípios brasileiros têm competência para licenciamento e controle locais, no entanto ainda não se encontram devidamente estruturados tecnicamente para o exercício das atribuições. Apenas alguns municípios de maior porte exercem estas competências. Existe, entretanto, um posicionamento da atual gestão do Ministério do Meio Ambiente para avançar na descentralização.

É importante ressaltar que a maior parte dos municípios brasileiros não exerce a gestão em nível municipal, cabendo esta atribuição aos estados através da formação dos Comitês.

Um projeto de lei complementar que defina as competências da União, dos estados e dos municípios nas questões relativas ao meio ambiente deve ser aprovado já em 2005. Isto permitirá definir as competências da União, estados e municípios nas questões relativas ao meio ambiente. A Constituição Federal estabelece que União, estados e municípios têm competência pela administração de assuntos relativos à proteção do meio ambiente brasileiro. No entanto, as situações em que cada um deve atuar não estão esclarecidas. Com a aprovação de uma lei complementar, seriam evitados questionamentos jurídicos, por exemplo, harmonizando as relações entre os órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) com os ministérios públicos Federal e estaduais.

GESTÃO PÚBLICA COLEGIADA E PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS

Outra forma de gestão colegiada e deliberativa são os Comitês de Bacias hidrográficas, integrados por representantes do governo estadual, municipal e membros de entidades e organizações da sociedade civil. O seu início ocorre no estado de São Paulo com a aprovação da Lei 7.663/91 que cria inicialmente dois comitês de bacias hidrográficas com composição tripartite (estado, municípios e sociedade civil). 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 Lei Federal 9.433 de 1997 estabelece os novos procedimentos a serem adotados na gestão da água, sobressaindo-se que o gerenciamento da água deverá ser realizado por bacia hidrográfica e que a água passa a ter valor econômico.

Ao longo da década de noventa, a União e a maioria dos estados aprovaram leis que reorganizaram o sistema de gestão de recursos hídricos. O novo sistema reconhece a água como bem econômico, pre-

coniza uma gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água, e requer negociações entre órgãos de diferentes níveis de governo (federal, estadual e local), usuários e a sociedade civil organizada. O processo de negociação ocorre em nível de bacia hidrográfica, através de organizações de bacias. Esses colegiados deliberam sobre as atividades e políticas públicas que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas em suas circunscrições. Têm o poder de cobrar pelo uso da água através de seus braços executivos, as agências de bacia, e de decidir sobre a alocação dos recursos arrecadados. 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 é na criação dos instrumentos necessários para a gestão.

O sistema é inovador, tanto no Brasil como internacionalmente. Rompe com práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo poder para as instituições descentralizadas de bacia. Os alcances das experiências tem sido desiguais, destacando a constituição de organismos colegiados de tomada de decisão. Estima-se atualmente em mais de uma centena de comitês de bacias instalados no país, notadamente nas regiões Sudeste e Sul, na sua maioria estruturados no âmbito estadual. Entretanto mostram avanços quanto ao engajamento no processo decisório. Até 2003, mais de uma década após a aprovação da primeira lei das águas no país, nenhum sistema foi operacionalizado por completo.

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. Mas o conceito de participação pode implicar diversos significados, nem sempre explicitados. Os questionamentos em relação a um uso indiferenciado do conceito de abordagem participativa têm aumentado, sobretudo na bibliografia sobre desenvolvimento sustentável. 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. Entretanto, não se deve pressupor que a boa vontade dos peritos/técnicos possa levar a diluir magicamente as relações de poder que estabelecem com setores leigos. Estas 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.

O maior problema com o qual se têm defrontado muitos comitês, é 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. O espírito presente numa negociação em bases sócio-técnicas é marcado pela negociação entre diferentes e parte da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos, sociais quanto 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.

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 às informações técnicas. Observa-se que, apesar dos avanços, a Lei 9.433/97 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, faze-se necessária tal *desmonopolização* do conhecimento perito. Obviamente, isto significa 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 à sociedade civil nos processos decisórios. Neste processo requer-se uma auto-crítica do papel convencional que os sistemas peritos ocupam em relação aos leigos, aceitando que no cotidiano das práticas de implementação da legislação se possam configurar redes sociais diversas para coletar informações, formar opiniões, legitimar pontos de vista, que continua e inevitavelmente implicam redefinições das relações de poder (Guivant e Jacobi, 2002).

CONCLUSÕES

Neste artigo analisamos algumas das facetas polêmicas da legislação de recursos hídricos, especialmente focalizando no seu aspecto participativo e nas possibilidades de estimular uma *desmonopolização* do conhecimento técnico na gestão das águas.

A partir da análise de debates sobre as possibilidades e limitações da legislação, observamos que o processo ainda encontra-se numa fase de negociações sobre o papel dos diversos atores sociais nas várias instâncias decisórias criadas pela legislação.

Assumir o discurso participativo não necessariamente implica estar aceitando uma redefinição continua das relações de poder. Os processos sociais que têm lugar durante a implementação da legislação são inevitavelmente complexos, permeados por descontinuidades de interesses, valores e distribuição de poder, envolvendo negociações, acomodações e conflitos, fatores que não podem ser considerados como anomalias. Ter as condições de lidar com estes processos é um desafio significativo.

Vivemos 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 partici-

pação 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, seguindo as recomendações da Agenda 21.

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 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. Estas experiências que denominamos inovadoras, fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores de baixa renda 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.

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. Isto nos remete à necessidade de ter como referência, não só suficiente mas necessária, uma engenharia institucional legítima aos olhos da população, que garanta

espaços participativos transparentes e pluralistas numa perspectiva de busca de equidade e justiça social configurada pela articulação entre complexidade administrativa e democracia.

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. Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. Observa-se que apesar da existência destas instâncias participativas, há pouco envolvimento da população, como resultado do pequeno desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito dos políticos e das instituições.

A participação assume um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos, entre os bens públicos e os bens privados, entre uma cultura da desesperança que busca benefício atual e desvaloriza o futuro frente a construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade e proponha uma outra, com base em valores de sustentabilidade.

Uma sociedade civil se organiza e participa na direção de sua própria vida e isto permite que as pessoas adquiram um poder político e a capacidade de produzir mudanças. Os mecanismos de participação aumentaram nos últimos dez anos, mas ainda não fazem diferença. No geral, são pouco utilizados pela população, como no caso das audiências públicas. A população quase não se utiliza da disponibilidade destes instrumentos da democracia direta. 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.

Os entraves à participação estão associados com a pouca informação sobre os instrumentos de participação. 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 dos recursos hídricos.

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 envol-

vidos –e notadamente dos grupos sociais mais vulneráveis– às informações em torno dos serviços públicos e dos problemas ambientais.

Assim, é preciso pensar as políticas de recursos hídricos no contexto de 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 regional, e em muitos casos em nível metropolitano, reforçando a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na co-responsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida.

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 objeto de políticas públicas, justificam-se todos os esforços de fortalecimento do espaço público e de abertura da gestão pública à participação da sociedade civil.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, LEONARDO 2002 *Democracy and the public space in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press).
- Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (orgs.) 2003 *A inovação democrática no Brasil* (São Paulo: Cortez).
- BID 2002 *Diálogos e política social e ambiental: aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros* (Brasília: BID).
- Biderman Furriela, Rachel 2002 *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente* (São Paulo: Annablume).
- Costa, Sergio 2002 *As Cores de Ercília* (Belo Horizonte: Editora da UFMG).
- Cunill Grau, Nuria 1991 *Participación ciudadana* (Caracas: CLAD).
- Cunill Grau, Nuria 1998 *Repensando o público através da sociedade* (Rio de Janeiro: Revan/ENAP).
- Dagnino, Evelina 1994 “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” em Dagnino, Evelina (org.) *Política e sociedade no Brasil* (São Paulo: Brasiliense).
- Dagnino, Evelina 2002 “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades” em Dagnino, Evelina (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).

- Defensoria da Águas 2004 *O Estado Real das Águas do Brasil 2003-2004* (Brasília) Relatório Síntese.
- Giddens, Anthony 1992 *Conseqüências da modernidade* (São Paulo: UNESP).
- Guivant, Julia e Jacobi, Pablo 2002 “Da hidrotécnica à hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil”, mimeo.
- IBGE 2000 *Censo Demográfico* (Brasília).
- IBGE 2002 *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico* (Brasília).
- Jacobi, Pablo 2000 *Políticas sociais e ampliação da cidadania* (Rio de Janeiro: FGV).
- Navarro, Zander 1999 “Democracia e controle social de fundos públicos. O caso do ‘orçamento participativo’ de Porto Alegre (Brasil)” em Bresser Pereira, Luiz Carlos e Cunill Grau, Nuria (orgs.) *O público não-estatal na reforma do Estado* (Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas/CLAD).
- Sousa Santos, Boaventura de e Avritzer, Leonardo 2002 “Para ampliar o cânone democrático” em Sousa Santos, Boaventura de (org.) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Tatagiba, Luciana 2002 “Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil” em Dagnino, Evelina (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Torres Ribeiro, Ana Clara e Grazia, Grazia de (orgs.) 2003 *Experiências de orçamento participativo no Brasil* (Petrópolis: Vozes).