

Informação e comunicação na gestão participativa: uma análise a partir das políticas de recursos hídricos do Brasil e da Europa

Information and communication in the participatory management: an analysis based on Brazilian and European water resources policies

Desirée Cipriano Rabelo*

Resumo: A gestão pública democrática supõe a produção e circulação de informações para a tomada de decisões e o incremento de processos de comunicação entre atores e setores envolvidos. A partir da análise da Diretiva Quadro da Água, na União Europeia, e da Política Nacional dos Recursos Hídricos, no Brasil, o artigo discute o tratamento dispensado à informação e à comunicação nas respectivas diretrizes. Enquanto a Europa prioriza ampliar o conhecimento e a participação da sociedade em geral, via consultas, indicando instrumentos e prazos, a legislação brasileira enfatiza mais as necessidades de caráter técnico (informação para tomada de decisões) do que as de mobilização social. Resguardadas as diferenças entre as duas realidades, três questões destacam-se na análise: a necessidade de estimular de diferentes níveis ou tipos de participação, o papel do Estado na garantia e visibilidade do controle social democrático e a importância dos mecanismos de informação e processos de comunicação na gestão participativa da política de recursos hídricos.

Palavras-chave: Comunicação. Informação. Gestão participativa. Recursos Hídricos.

Abstract: Democratic public management demands production and circulation of information for decision making processes and the improvement of communication systems among the actors (stakeholders, policy makers) and sectors involved. Based on the analysis of the Water Framework Directive (WFD), from the European community, and of the Brazilian National Policy of Water Resources, the present article discusses the manner in which information and communication are approached in those guidelines. While the WFD prioritizes the enhancement of knowledge and participation of the society as a whole, mainly through consultation, indicating procedures and deadlines, the Brazilian legislation focus on the technical needs (information for decision making processes) rather than social mobilization. However, in spite of the differences between these two realities, three issues stand out in the analysis: the need to stimulate different levels or types of participation; the role of the State in enforcing and highlighting social democracy control; and

* Pós-doutora pela Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Doutora em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). Professora do Departamento de Serviço Social e Programa de Pós-graduação em Política Social na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Apoio Institucional: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/FAPES). Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: desiree_ufes@yahoo.com.br

the importance of information strategies and communication processes in the participatory management of water resources.

Keywords: Communication. Information. Participatory management. Water resources.

Recebido em: 28/02/2012. Aceito em: 20/11/2012.

Introdução

Mais de duas décadas após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, as transformações político-institucionais previstas ainda sendo aperfeiçoadas e, em alguns casos, implantadas. Em relação ao caráter participativo da gestão, foram estabelecidos os mecanismos e espaços de controle social democrático, ainda que cada área e nível (nacional, estadual ou local) guardem aspectos particulares. É o caso da gestão das políticas ambientais impactadas por pressões diversas, entre abordagem ecossistêmica e integrada e a inclusão ativa da população na sua definição, implementação e monitoramento. A Agenda 21 Global, aprovada em 1992 pela Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), propôs o fortalecimento dos grupos sociais relevantes para promover e qualificar a sua participação nos processos decisórios. E também ressaltou a importância de aprimorar, nas instituições governamentais e não governamentais, os mecanismos, competências e todo o potencial disponível para o gerenciamento das ações em prol desenvolvimento sustentável (CONFERÊNCIA, 1992a).

No debate que precedeu à formulação da Agenda 21 Brasileira, uma das posições predominante deste e dos documentos subsequentes foi a de que a democracia participativa, com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos, era a via política para a construção da sustentabilidade. Daí a necessidade de incentivar e fortalecer todos os meios para desenvolver a cidadania ativa e, também, “aperfeiçoar instituições e/ou criá-las com um desenho que corresponda ao adensamento da vida democrática no país” (BRASIL, 2000, p.33). Na mesma linha, a Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente, realizada também em 1992, concluiu que a reversão de problemas como superconsumo, poluições, secas e en-

chentes exigia o comprometimento político e o envolvimento dos níveis mais altos do governo até as menores comunidades. Eram necessárias novas estratégias de gerenciamento e avaliação envolvendo usuários, planejadores legisladores (CONFERÊNCIA, 1992b).

A gestão integrada e participativa dos recursos hídricos é resultado de pressões desse tipo e das mudanças ocorridas, no final do século XX, em todo o mundo (ESPLUGA; SUBIRATS, 2008). Este enfoque propõe a administração dos recursos hídricos de forma sustentável e equilibrada, tendo em conta os interesses sociais, econômicos e ambientais. Reconhece os diferentes grupos de interesse que competem entre si, os setores que usam e abusam da água e as necessidades do meio ambiente (GWP y INBO, 2009).

Colocar em marcha uma gestão desse tipo demanda mobilizar, capacitar e garantir as condições de participação dos vários segmentos sociais – especialmente daqueles que, historicamente, por sua condição de vulnerabilidade, não tiveram a oportunidade de apresentar seus interesses, julgar e decidir. E, ainda, garantir a produção e circulação de informações para incentivar e qualificar as consultas, debates e tomada de decisões. Contudo, mais que uma resposta institucional de caráter administrativo, o grau ou tipo de participação previsto depende de cada contexto sócio-político, das experiências anteriores e correlação de forças entre os diversos atores envolvidos na proposta. Elementos que afetam, em síntese, o desenho da própria política e dos instrumentos de informação e comunicação previstos.

No Brasil, com a garantia dos espaços e instrumentos de controle social democrático pela Constituição de 1988, impôs-se a necessidade de sistemas de informação e comunicação que permitissem à sociedade intervir diretamente

na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas em todos os setores e níveis. Seja pelo potencial de transversalidade, seja pelas diferentes experiências em mundial, a(s) política(s) de recursos hídricos são emblemáticas para a análise e o aperfeiçoamento da gestão democrática.

Neste artigo, propomos a discussão dos processos de informação e de comunicação na gestão participativa a partir do estudo comparativo das diretrizes básicas da gestão dos recursos hídricos da União Europeia (Diretiva Quadro da Água – DQA) e do Brasil (Política Nacional dos Recursos Hídricos). Na análise e contextualização desses e de outros documentos oficiais relacionados, buscamos identificar as atribuições do Estado no sentido de promover a participação cidadã e as menções (ou omissões) relativas à informação e à comunicação. Nossa expectativa, ao estabelecer o diálogo entre essas realidades, é encontrar similitudes e diferenças, lacunas e possibilidades, contribuindo com o aperfeiçoamento do sistema de gestão democrática no Brasil, especialmente no campo dos recursos hídricos.

A concepção de controle social da sociedade sobre o Estado (ou controle social democrático) que orienta nossa análise tem como referência fundamental o conceito gramsciano de Estado ampliado e as reflexões que tratam de aplicá-lo na experiência brasileira pós-1988 (CORREIA, 2004; NOGUEIRA, 2004; IPEA, 2010). Consideramos ainda a estreita relação entre o desenvolvimento de instrumentos de informação e de espaços e práticas de comunicação no exercício do controle social democrático. No Brasil, áreas como Educação, Saúde e Assistência Social, por exemplo, vêm desenvolvendo esforços nesse sentido (HERKENHOFF e RABELO, 2011). Informação é tomada aqui nos sentidos mais comuns do termo: “1. Ato ou efeito de informar(-se); informe; 2. Dados acerca de alguém ou de algo [...]; 3. Conhecimento, participação [...]” (DICIONÁRIO, 1999, s/p). Já comunicação é entendida como

Processo que relaciona comunidades, sociedades intermediárias, governos e cidadãos na participação e tomadas de decisões conjuntas ante os estímulos e fatores que, de maneira permanente, apresentam a esses seus

ambientes socioeconômicos [...] forma de transversalidade social e interação dinâmica, em uma rede de relações de pessoas e grupos onde medeiam e intervêm outros elementos, espaços, fatores, mecanismos, conteúdos e instituições que concorrem em diversas formas nas manifestações de co-municação (ALFONZO, 1996, p.36).

No desenvolvimento do trabalho, inicialmente apresentamos um breve histórico da institucionalização da gestão participativa dos recursos hídricos no Brasil, enfatizando as referências relativas à informação/comunicação e o papel reservado ao Estado nessa questão. Em seguida abordaremos a mesma questão, em relação à Europa. Finalmente, no último bloco, discutiremos os vários aspectos que emergem deste levantamento.

I. Brasil

A realização da CNUMAD no Brasil foi decisiva para consolidar a abordagem ambiental na perspectiva ecossistêmica e a inclusão ativa da população na definição, implementação e monitoramento das políticas pró-sustentabilidade. A organização e a pressão das organizações e movimentos sociais exigiram o fim da inércia do Poder Executivo em relação ao tema ambiental e a inclusão do conceito de sustentabilidade nas estratégias de desenvolvimento do País (ACSERALD, 2008; CARVALHO, 2003).

Contudo, desde 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente introduziu mecanismos de gestão colegiada e participativa, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama (BRASIL, 1981). Considerado um marco de ruptura do modelo de gestão baseado em decisões monolíticas da autoridade pública, a proposta era criar uma organização estatal moderna e transparente, capacitada para o enfrentamento de conflitos, onde “o Estado deixa de ser monopólio das elites e a cidadania encontra oportunidades para exprimir os seus anseios e influir suas decisões” (CARVALHO, 2003, p. 261).¹ Segundo a autora, era o aparelhamento do Estado para

¹ Porém, Acserald (2008) sinaliza que o formato democrático atribuído ao Conama, em um regime ainda autoritário era, em parte, reflexo do desinteresse que a questão ambiental despertava nas forças políticas e econômicas daquele período

a gestão ambiental colegiada e organizada de forma sistêmica visando a sinergia entre as três esferas do poder.

No campo dos recursos hídricos, as primeiras experiências nessa linha vieram do nível estadual. Em São Paulo, em 1991, a Lei nº 7.663 instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos, prevendo o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado e a formação do conselho estadual e dos comitês de bacia com suas respectivas formações (SÃO PAULO, 1991). Já o Sistema Estadual dos Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, criado em 1994 pela Lei 10.350, tinha entre suas diretrizes a participação comunitária por meio dos Comitês de Gerencialmente de Bacias formado por usuários, representantes políticos e entidades atuantes na bacia (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Em 1997, a Lei 9.433 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) que, dentre os seus princípios, estabeleceu que a gestão deveria ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art.1º). Para implementar a própria política, coordenar a gestão, planejar e regular o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos foi criado o *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos* (SNGRH) (art.32º). Integram o SNGRH, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Agência Nacional de Águas (ANA), os conselhos de recursos hídricos dos Estados e do Distrito Federal, os comitês de bacias hidrográfica, os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos.

A bacia hidrográfica (e suas subdivisões) é o território referência da gestão o que implica novos mecanismos de cooperação multilateral entre os entes federativos (CARVALHO, 2003). Neste novo arranjo institucional, destacam-se como uma novidade os comitês de bacia hidrográfica (CBH). De âmbito Estadual ou Federal, dependendo da jurisdição do principal rio da bacia, são formados por usuários das águas, sociedade civil organizada e representantes de governos municipais, estaduais e federal. Em 2011, havia 173 CBH em funcionamento no País, sendo 164 estaduais e 9 interestaduais. Minas Gerais, seguido por São Paulo, Rio Grande do

Sul e Santa Catarina são os Estados com maior número de comitês (ANA, 2011).

A PNRH definiu cinco instrumentos de gestão, dentre eles o Sistema de informações sobre recursos hídricos (SINRH) e estabeleceu, ainda, que o acesso aos dados e informações será garantido à toda a sociedade (artigos 5º e 26º). A gestão do SINRH coube à Agenda Nacional de Águas e os objetivos propostos, de forma geral, são reunir, tratar e divulgar os dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa e disponibilidade e demanda dos recursos hídricos no Brasil, além de fornecer subsídios para a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos (ANA, 2011). Ou seja, o enfoque do Sistema é de caráter mais técnico (produção e divulgação de dados/informações para subsidiar a tomada de decisões).

Esta também é a tônica das legislações estaduais. No Rio Grande do Sul, o artigo 3º - V da Lei nº 10.350 estabeleceu: “é dever primordial do Estado oferecer à sociedade, periodicamente, para conhecimento, exame e debate, relatórios sobre o estado quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos”. A mesma lei, tratando da implantação gradativa da cobrança pelo uso da água pediu seguintes providências: “I - desenvolvimento de programa de comunicação social sobre a necessidade econômica, social, cultural e ambiental da utilização racional e proteção da água, com ênfase para a educação ambiental; II - implantação de um sistema de informações meteorológicas e de cadastro dos usuários de água [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 1994, art. 40).

Em São Paulo, o artigo 16º da Lei nº 7.663 orienta que, entre outros elementos, o Plano Estadual de Recursos Hídricos deverá conter, “programas de desenvolvimento institucional, tecnológico e gerencial, de valorização profissional e da comunicação social, no campo dos recursos hídricos” (SÃO PAULO, 1991, art. 16-V). E, em relação à implantação da cobrança da água, uma das fases previstas deve incluir o “desenvolvimento, a partir de 1991, de programa de comunicação social sobre a necessidade econômica, social e ambiental, da utilização racional e proteção da água, com ênfase para a educação ambiental, dirigida para o primeiro e segundos ciclos” (SÃO PAULO, 1991, art. 2º - 1 Disposições Transitórias).

Ou seja, ainda que garantindo o caráter participativo da gestão e a produção de informações para a tomada de decisões, não observamos nas legislações analisadas indicações concretas visando ampliar os processos de debate para além dos mecanismos formais instituídos (conselhos e comitês). Uma exceção nesse sentido, embora sem grandes aprofundamentos, identificamos na Resolução nº 91. Publicada em 2009 pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, ela regulamenta um dos princípios da lei 9.433/1997: a classificação dos corpos de água segundo classes segundo os usos preponderantes (Enquadramento). Considerado um instrumento fundamental para a integração da gestão de recursos hídricos com as demais políticas, o Enquadramento deve ser desenvolvido preferencialmente durante a elaboração do Plano de recursos hídricos da bacia (PRH), contendo diagnóstico e prognóstico, além de um programa para efetivação dos objetivos, metas, planos de investimentos e compromissos. O artigo 3º da Resolução prevê que o processo de Enquadramento “dar-se-á com ampla participação da comunidade da bacia hidrográfica, por meio da realização de consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho e outros” (CONSELHO, 2008). Ainda segundo a Resolução, o programa aprovado deve conter “recomendações de ações educativas, preventivas e corretivas, de mobilização social e de gestão, identificando-se os custos e as principais fontes de financiamento” (Artigo 7º).

II. Europa

A referência mais antiga de participação no gerenciamento das águas na Europa e possivelmente no mundo é a França com a Lei de Águas de 1964 que estabeleceu os organismos de deliberação e concertação – os comitês de bacia e agências executivas. Em 1992 a legislação foi revista e entre as mudanças aprovadas está o reconhecimento do âmbito local como espaço de referência para gestão das águas por meio do Esquema de Ordenamento e Gestão da Água (SAGE).

Em 1998, a 4ª Conferência Ministerial Ambiente para a Europa aprovou a Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso

à justiça em matéria de ambiente, conhecida como Convenção de Aarhus. Até novembro de 2009, o documento já havia sido ratificado por 43 Estados, incluindo a Comunidade Europeia. Em síntese, inclui as seguintes disposições:

Garantem ao público (uma ou mais pessoas singulares ou coletivas e associações, agrupamentos ou organizações formadas por essas pessoas) o direito de acesso às informações sobre o ambiente que estejam na posse das instituições e organismos comunitários; Colocam a informação sobre o ambiente à disposição do público em bases de dados eletrônicas e facilmente acessíveis; Preveem a participação do público na elaboração, pela Comunidade, de planos e programas relativos ao ambiente; Garantem o acesso do público à justiça no domínio do ambiente a nível comunitário (COMISSÃO, 2003 s/p)

Considerada inovadora por estabelecer relação entre os direitos ambientais e os direitos humanos, além de propor a participação dos cidadãos e seu acesso às informações relevantes relacionadas à qualidade ambiental. Os países signatários da Convenção de Aarhus devem adaptar seus organismos e autoridades públicas a tornar públicos, sempre que requisitados, documentos e informações sobre políticas, projetos e atividades que possam causar impacto ao meio ambiente. Impõem-se, dessa forma, novas relações entre público, gestores e técnicos, baseadas nos princípios de responsabilização, transparência e credibilidade.

Em dezembro de 2000, entrou em vigor a Diretiva Quadro da Água (DQA) da União Europeia (EU), estabelecendo um marco comunitário para a proteção e gestão da água. Desde então, os membros da UE tem ajustado suas legislações e organizações para atender a nova norma. Seu eixo de aplicação é a demarcação e realização dos planos hidrológicos das bacias hidrográficas, com base em diagnósticos e prognósticos e na participação pública. Além da reforma substancial na gestão, com o objetivo de prevenir a deterioração dos ecossistemas aquáticos e promover o uso sustentável da água, a DQA intensificou a tendência da participação nos processos de planejamento e gestão dos recursos hídricos (ESPLUGA; SUBIRATS, 2008).

Já no seu preâmbulo, o DQA aponta que o sucesso de sua implementação depende da estreita cooperação e ação coerente nos níveis local, comunitário e dos estados-membros “bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos usuários” (PARLAMENTO, 2000, Ponto 14 do Preâmbulo). E continua: para garantir a participação na elaboração e atualização dos planos de gestão de bacias “é necessário fornecer informações adequadas acerca das medidas previstas e do progresso alcançado na sua execução, por forma a permitir a participação do público em geral antes da adoção das decisões finais relativas às medidas necessárias” (PARLAMENTO, Ponto 46 do Preâmbulo, 2000). Para isso, os Estados membros da UE são orientados que, em cada região hidrográfica, sejam publicados e facilitados ao público:

a) Um calendário e um programa de trabalhos para a elaboração do plano, incluindo uma lista das medidas de consulta a tomar, pelo menos três anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;

b) Uma síntese intercalar das questões significativas relativas à gestão da água detectadas na bacia hidrográfica, pelo menos dois anos antes do início do período a que se refere o plano de gestão;

c) Projetos do plano de gestão de bacia hidrográfica, pelo menos um ano antes do início do período a que se refere o plano de gestão. Mediante pedido, será facultado acesso aos documentos de apoio e à informação utilizada para o desenvolvimento do projeto de plano de gestão de bacia hidrográfica.

2. Os Estados-Membros devem prever um período de, pelo menos, seis meses para a apresentação de observações escritas sobre esses documentos, a fim de possibilitar a participação ativa e a consulta.

3. Os nº 1 e 2 são também aplicáveis às versões atualizadas dos planos de gestão de bacia hidrográfica (PARLAMENTO, art. 14, 2000).

Também há orientações sobre a troca de informações de caráter técnico entre os órgãos gestores: “Os Estados-Membros enviarão à Comissão e a qualquer outro Estado-Membro diretamente interessado cópias dos planos de gestão das bacias hidrográficas, bem como de todas as atualizações posteriores, num prazo

de três meses a contar da sua publicação [...] (PARLAMENTO, 2000, art. 15). Aqui também há indicações concretas de procedimentos, etapas e prazos, com o objetivo de garantir a visibilidade das questões em debate e alcançar não apenas as lideranças e técnicos diretamente envolvidos e os cidadãos em geral. De fato, a DQA prevê três níveis crescentes de envolvimento da sociedade nos processos de planejamento: a) informação pública, b) consultas públicas e c) participação ativa. Como explicam Espluga e Subirats (2008, p 5), a informação pública é o nível de participação mais básico e exige a produção de informações em todas as fases da implantação e na garantia do acesso para todas as partes interessadas:

En todo el proceso de implantación se necesita suficiente información para hacer posible la participación activa de los agentes interesados y del público en general. Según la Guía de aplicación de la DMA (CE, 2003), el término suficiente se refiere a: Los diferentes agentes interesados y la ciudadanía; El tipo de información (progreso en el proceso de planificación, resultados del análisis, medidas y planes propuestos, motivos de la toma de decisiones); El modo en que se está proporcionando la información (de manera sencilla y comprensible, por ejemplo, mediante anuncios en que se exprese dónde encontrar la información si es necesario).

Já a consulta pública supõe o envolvimento direto do público em geral, oferecendo oportunidade para conhecer e reagir às propostas dos documentos iniciais com sugestões que podem ser recolhidas por escrito, em audiências públicas, pesquisas ou entrevistas. Finalmente, a chamada participação ativa implica o convite a agentes interessados para contribuir diretamente no processo de planejamento deliberando sobre os problemas e contribuindo para solucioná-los. E aqui identificamos uma perspectiva interessante em relação aos graus de envolvimento propostos: informação, consulta e participação ativa:

[...] la consulta se realiza sólo después de haberse terminado los planes o sus fases. Es una forma de participación ciudadana poco intensiva. Sin embargo, mientras que la participación activa, con frecuencia, sólo involucra a algunos interesados, la consulta permite ampliar el número de participantes.

Así, se puede entender como un complemento útil de la participación activa y puede funcionar como una especie de control de esta, para comprobar si están representados todos los intereses y puntos de vista.[...] La participación activa en el proceso de planificación hidrológica pretende involucrar no solamente a las partes tradicionalmente más interesadas en la gestión del agua sino a toda la sociedad en su conjunto, a través de foros o grupos de trabajo específicos.[...] La DMA requiere que los dos primeros niveles sean “asegurados” y el tercero “fomentado”.[...] el eje sobre el que descansa toda la participación ciudadana es la comunicación bidireccional entre los promotores del proceso, los participantes y todas las demás partes interesadas. Es imprescindible que la transmisión de la información entre las distintas fases de la planificación sea lo más fluida posible [...] (ESPLUGA; SUBIRATIS, 2008, p.5-6)

Ou seja, a participação prevista pela DQA considera diferentes graus de envolvimento, sempre com base na produção e divulgação de informações nas várias fases do planejamento, segundo o tempo e o formato adequados aos distintos públicos. Essas orientações precisam ser adaptadas às legislações de cada país membro da EU, sendo que o cumprimento e os resultados não têm se dado de maneira uniforme.

III. Pontos em destaque

Evidentemente, há níveis diferentes de participação. Simplificando, tomando as referências do DQA podemos apontar, por exemplo, a informação pública, a consulta e a atuação direta no processo da gestão a partir da delegação das organizações de base. Entretanto, os resultados da participação direta (em termos de gestão integrada e sustentável) estão relacionados a vários outros fatores, dentre eles o tecido sócio-político de onde emergem os atores que atuam nesses espaços. Sociedade desinformada (ou desmobilizada) significa, na maioria das vezes, comitês ou conselhos enfraquecidos. Por isso, uma meta esperada seria informar a todos, embora o envolvimento direto no processo de gestão sempre vá envolver alguns poucos.

Como visto, com exceção da Resolução n 91º que trata do Enquadramento e sugere a realização de consultas públicas, encontros

técnicos, oficinas de trabalho, a Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil não discorre sobre a ampliação dessa participação para além dos conselhos e comitês – ou seja, os atores e espaços institucionalizados. Assim, do contraste entre as orientações brasileiras com a DQA, pelo menos três questões destacam-se como elementos de reflexão nas diretrizes europeias: a) o reconhecimento e valorização dos vários graus de participação, b) as atribuições do Estado para impulsionar a gestão participativa e sua visibilidade. Sobre tais pontos dedicaremos esta última parte deste trabalho; c) a ênfase no papel da informação/comunicação na gestão participativa.

A) Diferentes atores, diferentes níveis de participação

Garantir o envolvimento dos cidadãos para um tema tão recente e complexo como gestão de recursos hídricos não é uma tarefa fácil. Trata-se de estimular um exercício de reflexão, debate e deliberação numa perspectiva coletiva e de longo prazo para além das questões locais imediatas. Além disso, tal convocação ocorre simultaneamente às profundas alterações de toda sociedade que afetaram as formas tradicionais de ser-estar juntos. Em uma sociedade fortemente pressionada pelo mercado que, por meio das múltiplas redes, oferece produtos, relações e identidades cada vez mais descartáveis e individualizadas.

Ainda que de forma dispersa e assistemática, os esforços do Estado brasileiro têm convergido na formação de lideranças para integrar os conselhos e comitês. E o crescimento número de comitês foi expressivo, especialmente a partir de 2000, graças à atuação da Agência Nacional de Águas (ANA, 2011). Um crescimento que coincide com a consolidação das instâncias de controle social democrático, em todo o país, também na última década (IPEA, 2010). Entretanto, comitês, conselhos e conferências – citando os exemplos mais emblemáticos da gestão participativa - são apenas a ponta do iceberg. A qualidade desses espaços ou tipo de lideranças que neles atuam (considerando seu potencial efetivo de garantir políticas públicas mais justas e sustentáveis) expressa a realidade de suas comunidades, organizações e movimentos sociais.

Nas palavras de Paz (2009), o conselheiro representa um coletivo e deve construir mecanismos permanentes de comunicação e socialização dos debates, propostas e estratégias com as bases que o indicaram para a função. A representatividade ou legitimidade do conselheiro é resultado justamente desses “processos, dinâmicas, mecanismos de conexão, comunicação, informação, deliberação e articulação entre representantes e representados” (PAZ, 2009, p.27). Com suas possibilidades e carências, as comunidades também devem ser estimuladas a se inserir, de alguma forma, na gestão das águas. E, assim, impulsionar o surgimento e a formação de bons conselheiros, membros de comitê ou delegados de conferência. Ou seja, é preciso pensar a participação na gestão para além dos mecanismos formais da gestão participativa.

No Brasil, o êxito de iniciativas ambientais como a Operação Rodízio, em São Paulo (SP), e Agenda 21, em Vitória (ES), deveu-se justamente na promoção de ações variadas segundo os diferentes públicos (MEDINA, 1998; RABELO, 2003). Finalmente, vale lembrar Avritzer e Costa (2004) para quem o uso de uma concepção discursiva de espaço público na América Latina supõe correções que levem em conta a incorporação dos *new publics*, a relevância dos *subaltern counterpublics*, a emergência de *diasporic publics*, a multiplicação dos *deliberative* ou *participatory publics*.

Se por razões lógicas, a maior parte da população jamais participará diretamente dos espaços deliberativos da política, ela pode e deve se envolver, em alguma medida, na gestão das águas. Nesse sentido, ações institucionais permanentes dirigidas aos diversos seguimentos poderiam fortalecer o trabalho dos técnicos, gestores e, especialmente, das lideranças e representantes dos usuários. Sabe-se que há diferentes os graus e modalidades de participação. Ao incluir formalmente consultas públicas e pesquisas de opinião como elementos constitutivos no planejamento da bacia, a DQA confere nova dimensão à gestão colegiada. Um maior interesse do público em geral pelo tema (graças à informação) pode impulsionar a participação ativa e qualificar os próprios espaços deliberativos – no caso do Brasil, os conselhos de recursos hídricos e comitês de bacia hidrográfica.

B) O papel do Estado no fortalecimento e visibilidade da gestão participativa

A implementação da gestão participativa implica a revisão dos conceitos e práticas da comunicação das organizações do Estado (JARAMILLO LÓPEZ, 2004). Segundo o autor, um dos empecilhos dessa mudança é a própria concepção de comunicação do Estado – geralmente centrada no uso dos meios massivos para veicular/fortalecer a imagem e feitos dos políticos e poucas vezes para a prestação de contas. Essa visão meramente instrumental e não processual da comunicação (que, por certo, comporta diferentes instrumentos) não responde aos desafios e complexidades da esfera pública contemporânea (ou das esferas públicas). Parece claro que esse campo representa uma dificuldade adicional para o Estado: é mais complexo produzir e circular sentidos do que informações. E, para além de procedimentos ou da instrumentalidade, investir em exercícios constantes de diálogo e negociações, na formação de redes abrangentes, polifônicas e democráticas.

Analisando a formação dos comitês de recursos hídricos, Cardoso (2003) observou a inexistência de qualquer identidade social correspondente aos limites da bacia hidrográfica e a pouca importância dada à construção simbólica da bacia. A maioria dos comitês centra a apresentação e divulgação de suas ações em mapas que não traduzem as referências culturais dos atores envolvidos. E, certamente, há uma grande diferença entre reconhecer uma área ou identificar-se com ela. Nessa falta de sentimento de pertença pode estar uma das razões para a tímida participação da população nos comitês, diz a autora.

Evidentemente, apenas a legislação não é suficiente para transformar velhas práticas desse tipo. Mas, ter definições claras sobre objetivos, instrumentos, prazos, etapas para a produção e troca de informações, como prevê a DQA, pode estimular a transformação dos atores envolvidos. No caso das águas, pensar uma gestão integrada e democrática com vistas à sustentabilidade significa envolver vários diferentes práticas e visões de mundo convocadas a encontrar pontos de convergência que resultem em uma ação coordenada a favor da vida. Nas palavras de Sposati (2009, p. 22), “construir um projeto centrado no

ambientalismo e na participação exige discutir múltiplas questões, como territórios, relações sociais e de poder, desejos, normas”.

Entretanto, os próprios espaços e atores do controle social democrático carecem de visibilidade. Como, também, frequentemente falta transparência nos debates e decisões que ali ocorrem. Agravada pelo desinteresse dos meios de comunicação em divulgar notícias sobre esse tema, tal invisibilidade agrava as questões anteriormente colocadas. Atuando numa situação de quase clandestinidade, os membros dos comitês e conselhos, especialmente os da sociedade civil, terminam desmotivados, numa posição de isolamento ou fragilidade, à mercê das articulações tecnicistas ou setorialistas. O que favorece o risco de desperdício dos esforços e recursos investidos nos processos deliberativos, caso as propostas resultantes não se tornem referências e alcancem capilaridade nas práticas administrativas.

C) Informação e Comunicação na gestão participativa

O Estado precisa modernizar-se e capacitar-se para absorver a modalidade de gestão participativa, o que significa mudanças profundas não apenas na estrutura, mas na própria cultura das organizações públicas. Mais que técnicos burocratas, a gestão democrática precisa de intelectuais capazes de animar, dirigir a comunidade e não apenas administrá-la, alerta Nogueira (2004, p.148). Segundo o autor, “a participação não reforma por si só. Sem complementos culturais, técnicos e administrativos adequados, representa apenas um vir-a-ser abstrato e não tem como produzir mudanças efetivas no modo de gerir recursos públicos, de definir políticas ou de organizar serviços”.

Noutros termos, impulsionar e qualificar a participação cidadã exige ações ou perspectivas caráter instrumental e também processual. No primeiro caso, trata-se de garantir a produção e circulação de dados para os debates e deliberações, considerando-se os diversos canais e segmentos envolvidos. Cabe lembrar o direito de todo cidadão/cidadã receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral está garantido no Artigo 5º da Constituição brasileira. O chamado “direito

de acesso às informações públicas” também está previsto em vários documentos de organizações multilaterais, entre elas a já citada Convenção de Aarhus. A lei 9.433/1997 reafirmou o direito de acesso a toda sociedade das informações provenientes do SINRH. Não é uma tarefa fácil: mais que traduzir questões complexas, segundo os diferentes públicos e interesses é preciso estratégias para despertar o interesse, o desejo de ser-parte, um sujeito-cidadão com direito à participar na elaboração de políticas públicas.

A gestão descentralizada integrada e democrática da água implica o envolvimento de diferentes segmentos e instituições, com suas práticas e visões de mundo, na busca de pontos de convergência que resultem em uma ação coordenada a favor da vida. Nas palavras de Spotsati (2009, p. 22) “construir um projeto centrado no ambientalismo e na participação exige discutir múltiplas questões, como territórios, relações sociais e de poder, desejos, normas”. Noutros termos, um processo no qual, os vários atores, com funções e ações distintas, mobilizam-se em torno de objetivos comuns. Isso só é possível por meio da produção, circulação e compartilhamento de informações e sentidos (TORO, 1996).

Reconhecendo os sistemas de informação de recursos hídricos como uma ferramenta da política, o desafio é ir além do caráter técnico, atuando em bases cada vez mais locais, instituindo processos permanentes de formação para o uso dos dados e, sobretudo, traçando ou estimulando estratégias que se estendam para a sociedade em geral. O que significa recorrer a formatos, instrumentos e linguagens variadas, agora com o apoio das novas tecnologias, impulsionando a gestão participativa para além dos espaços formais. Com diferentes formas de diálogo, negociações e a criação de novos sentidos. Ou seja, as demandas de caráter processual.

Considerações Finais

Mesmo com imperfeições, o exercício controle social democrático já é uma realidade no Brasil. Levantamentos oficiais revelam que entre 1988 e 2009 foram realizadas 80 conferências nacionais sobre variados temas. Mais da metade delas (55,68%) aconteceram nos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Estima-se que, nos últimos anos, pelo menos cinco

milhões de brasileiros tenham participado de alguma etapa de conferência cujos impactos não podem ser desprezados (IPEA, 2010). De acordo o estudo do IPEA, considerando-se os conselhos nacionais, os números podem variar entre 61 a 109 – segundo os critérios de classificação adotados. A maioria deles foi criada após 1988. O levantamento indica a realização de três conferências nacionais sobre meio ambiente. No campo da gestão das águas, órgãos governamentais ou não promovem redes, fóruns e articulações como o Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas que, em 2010, promoveu sua 11ª edição.

As análises sobre o controle social das políticas ambientais revelam problemas semelhantes aos encontrados em outras áreas. No Conama, por exemplo, identificou-se a ênfase nas questões normativas ou debates sobre temas específicos em detrimento de “questões globais e estratégias relativas à dimensão ambiental do desenvolvimento” (ASCERALD, 2008, p. 19). O resultado foi uma progressiva desqualificação e esvaziamento político do espaço, a desmotivação e descrédito dos conselheiros e a desmobilização de suas bases. Analisando a gestão dos recursos hídricos, Jacobi e Barbi (2007) concordam que os alcances das experiências têm sido desiguais. Segundo os autores, o salto qualitativo começa “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” (JACOBI; BARBI, 2007, p. 240).

Considerando a variedade e a dispersão dessas iniciativas ainda é cedo para mesurar o impacto dos novos arranjos de gestão participativa nas políticas públicas. Mas, segundo as análises, não é fortuito pensar que esse movimento, que envolve de forma mais ou menos permanente de gestores até cidadãos simples, pode transformar formas históricas de pensar e viver a política neste País (IPEA, 2010).

A comparação entre as orientações legais da Europa e do Brasil para a política de recursos hídricos revelou que, enquanto a DQA enfatiza a informação e a comunicação como base da participação cidadã na gestão das águas, a legislação brasileira é bastante genérica nesse aspecto,

mais centrada nas necessidades de ordem técnica do que de mobilização social. Contudo, se as orientações da DQA sugerem possibilidades de ampliar a visibilidade e o interesse pelo tema, cabe refletir se o nível de detalhamentos a que chega o tema não inibe iniciativas originais ou adequadas à realidade de cada lugar ou, mais precisamente, a região hidrográfica de gestão.

Considerando o desenho legal-institucional da PNRH, os desafios brasileiros parecem mais complexos, na medida em que espaços colegiados como conselhos e comitês não apenas discutem mas, também, *decidem* sobre a própria política, conforme previsto na lei. Aprovam, por exemplo, os planos de recurso hídrico, os critérios de outorga e de cobrança pelo uso da água. Já o DQA propõe a participação especialmente na demarcação e realização dos planos hidrológicos das bacias e apenas em caráter consultivo. Não cabe aqui valorar cada um deles modelos que, com suas potencialidades e fragilidades, é resultado de um contexto sócio-político determinado. As diferenças encontradas, entretanto, só reforçam a importância dos processos de informação e comunicação para os atores diretamente envolvidos na gestão democrática como, também, para a sociedade em geral, estimulando o conhecimento e debate sobre a questão da água.

Evidentemente, o arcabouço legal e institucional é essencial para a implementação dos mecanismos e espaços da gestão colegiada dos recursos hídricos e das outras áreas. No Brasil (e seguramente noutros países), mesmo com a garantia legal da gestão participativa, o Estado costuma usar de artifícios para perpetuar as assimetrias de poder e de saber historicamente existentes. Análises sobre os conselhos de políticas públicas coincidem na observação do desrespeito às deliberações e da tendência à centralização ou sonegação de informações pelo poder executivo – o que é agravado pela dificuldade dos representantes da sociedade civil para intervir nas questões administrativas pela falta de capacitação.

Ainda assim com suas contradições e obstáculos, a gestão participativa possibilita a ampliação e o fortalecimento dos processos decisórios e a oferta de políticas públicas mais coerentes e consistentes em todos os âmbitos

(NOGUEIRA, 2004). Daí a necessidade de seguir estimulando novas práticas e conhecimentos nas organizações do Estado e na própria sociedade. Como alertava a Conferência Internacional de Águas e Meio Ambiente, em 1992, a busca do comprometimento e do envolvimento dos níveis mais altos do governo até as menores comunidades exige novas estratégias de gerenciamento e avaliação envolvendo usuários, planejadores legisladores (CONFERÊNCIA, 1992b). Lembrando, porém, que “não estamos tão só no campo da epistemologia, mas discutindo uma utopia, uma cultura, uma outra ética” (SPOSATI, 2001, p.13). O que supõe, também, outras formas de pensar e fazer informação e comunicação. Formas que incluam cada vez mais atores e segmentos que, a partir de suas realidades e diferentes linguagens, sintam-se livres e motivados a participar e a contribuir com a definição e a implementação da política de recursos hídricos.

Referências

ACSELRALD, Henri. Política ambiental e discurso democrático: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. In: SILVA, Jacqueline Oliveira; PEDLOWSKI, Marcos A. (Orgs.). **Atores Sociais, participação e meio ambiente**. Porto Alegre, RS: Dacasa, p. 13-36, 2008.

ALFONZO, A. La Unesco y la comunicación para el desarrollo en América Latina. In: MELO, J.M. (Org.). **Identidades Culturais Latino-americanas em tempo de comunicação global**. São Bernardo: Edims, 1997.

ANA – AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2011**. Disponível em: <<http://conjuntura.ana.gov.br/conjuntura>> Acesso em: 15 nov. 2011.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. **Agenda 21 brasileira – bases para discussão**. 2000. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21bra>> Acesso em: 14 mar. 2001.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981.

_____. **Política Nacional de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

CARDOSO, Maria Lúcia M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. **Revista Ciência e Cultura**, Ano 55, n. 4, out./Nov., 2003.

CARVALHO, José Carlos. A vocação democrática da gestão ambiental e o papel do poder executivo. In: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21 – 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, p. 256-273, 2003.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO **Agenda 21 Global**. Rio de Janeiro: Centro de Informações das Nações Unidas, 1992a

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ÁGUA E MEIO AMBIENTE. **Princípios de Dublin**, 1992 (ICWE). (b) Disponível em: <<http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedece.html>> Acesso em: 20 set. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **Resolução nº 91**, de 5/11/2008. DOU 06/02/2009.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente**. 2003. Disponível em: <<http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>> Acesso em: 20 set. 2010.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A Relação Estado e Sociedade e o Controle Social: fundamentos para o debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano XXIV, n. 77, 2004.

DICIONÁRIO. **Aurélio Eletrônico Século 21**. Versão 3.0. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

ESPLUGA, J.; SUBIRATS, J. Participación ciudadana en las políticas de agua en España. In: DEL MORAL, L; HERNÁNDEZ-MORA, N. (Eds.) **Painel científico – técnico de seguimiento de la política de aguas**. Sevilla: Universidad de Sevilla y Fundación Nueva Cultura del Agua, 2008. Disponível em: <<http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/53.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

GWP (Global Water Partnership); INBO (International Network of Basin Organizations). **Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas**. França, GWP e INBO. 2009.

HERKENHOFF, Maria Beatriz; RABELO, Desirée Cipriano. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 82 - 93, jan./jul. 2011.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, Florianópolis. Jul./Dec., p. 237-244, 2007.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan C. **Modelo de Comunicación Pública Organizacional e informativa para entidades do Estado**. Usaid – Casals e Associates Inc. – Comunicación Pública Estrategias. Bogotá, 2004.

MEDINA, Cremilda. **Símbolos e narrativas: Rodízio 97 na cobertura jornalística**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA COMUNIDADE EUROPEIA. Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, PT. L 327/1. 22/12/2000.

_____. DIRECTIVA 2003/4/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 28 de Janeiro de 2003 relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho. **Jornal Oficial da União Europeia**, PT. L 41/26. 14/2/2003.

PAZ, Rosângela de O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília, DF: CNAS, MDS, p. 25-30, 2009.

RABELO, Desirée C. **Comunicação e mobilização na Agenda 21 local**. Vitória: EDUFES/Facitec, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. **Sistema Estadual de Recursos Hídricos**. 1994. Disponível em: <<http://www.hidro.ufcg.edu.br/twiki/pub/ASUB/LegislacaoAsub/RioGrandedoSuln10.350.pdf>> Acesso em: 12 out. 2011.

SÃO PAULO. **Política Estadual de Recursos Hídricos, 1991**. Disponível em: <http://www.dae.sp.gov.br/legislacao/arquivos/748/LEI_76631991.pdf>. Acesso em: 11 out. 2011.

SPOSATI, Adailza. Movimentos utópicos da contemporaneidade. In: SORRENTINO, Marcos (Coord.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, p.11- 40, 2002.

TORO, Bernardo. Mobilização social: uma teoria para a universalização da cidadania; Mobilização e democracia: a construção da América Latina. In: MONTORO, Tânia S. **Comunicação e Mobilização Social**. Brasília: UNB, 1996. p. 26-40 e 68-73, 1996.