

CONSTRUÇÃO SOCIAL DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE PARA A GESTÃO DE BACIAS HIDROGRAFICAS

Raimundo Jorge Zumaeta Costa¹
Francisco Mendes Costa²
Valter Alves Nascimento³

RESUMO

No Brasil, a Lei Federal 9433/97 recomendou a gestão descentralizada, participativa e integrada, como princípios norteadores, seguindo os modelos de gestão mais avançados. O grande desafio foi e é a operacionalização da nova base legal e institucional, processo associado à instauração de um sistema de gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sociotécnica; governança, para se referir a processos de exercício de poder que, na área do meio ambiente, esteja ampliando os espaços de participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada; democratização da informação; utilização de indicadores de sustentabilidade ambiental para a avaliação da situação dos recursos hídricos, que sejam facilmente compreensíveis, e reflitam a real situação desses recursos, através do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), constituindo-se importantes ferramentas de auxílio aos processos de decisão e de gestão pelo CBH. Com auxílio da metodologia da análise de redes sociais as pesquisas investigarão as estruturas de cooperação e articulação das redes sócio-técnicas no que diz respeito ao seu potencial de apoiar processos de governança. Os indicadores serão selecionados com base num diagnóstico da área de estudo e na estrutura conceitual de indicadores denominada Pressão-Estado-Resposta (PER).

PALAVRAS – CHAVE: Indicadores ambientais, gestão da água, gestão participativa, Comitê de Bacia Hidrográfica, redes sociotécnicas, governança, sustentabilidade.

¹ Engenheiro Químico, Doutorando do Programa de Pós – Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade UFRRJ/ Cpda

² Economista, Doutorando do Programa de Pós – Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade UFRRJ/ Cpda

³ Economista, Doutorando do Programa de Pós – Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade UFRRJ/ Cpda

ABSTRACT

In Brazil, the Federal Law 9433/97 recommended a decentralized, participatory and integrated approach, guiding principles, following the most advanced management models. The challenge was and is the operationalization of the new legal basis and institutional process associated with the establishment of a collegial system of public management of water resources, with sociotechnical negotiation, governance, to refer to procedures for the exercise of power in the area of environment, is enlarging the participation of diverse segments of civil society, democratization of information, use of environmental sustainability indicators for assessing the status of water resources that are easily understandable and reflect the real situation of these resources through the Watershed Committee (CBH), becoming important tools to aid in decision making and management by CBH. With the aid of the methodology of social network analysis research will investigate the structures of cooperation and coordination of socio-technical networks in terms of its potential to support processes of governance. The indicators will be selected based on an assessment of the study area and the conceptual framework of indicators called Pressure-State-Response (PSR).

KEY - WORDS: environmental indicators, water management, participatory management, Watershed Committee, sociotechnical networks, governance, sustainability.

1. INTRODUÇÃO

O tema geral do trabalho vai se constituir no estudo da adoção no Brasil da gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos, tendo como princípios norteadores, a Lei Federal 9433/97, e ainda seguindo os modelos de gestão mais avançados, ou seja, que reconhecem a complexidade de uma perspectiva da ciência pós-normal (Funtowicz e Ravetz, Beck). O princípio básico é que existem distintas demandas para recursos hídricos cada vez mais escassos, que estes recursos, portanto adquirem valor econômico e que os direitos de propriedade sobre o uso da água assumem uma importância primordial na gestão, equilibrando as demandas entre distintos usuários num princípio de equidade participativa. Na prática, os conceitos de equidade e participação são relativos, dependendo da estrutura de poder e alianças entre usuários. Os principais instrumentos - também podem ser considerados como artefatos desta rede sociotécnica - 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.

No Brasil, com a Lei Federal 9433/97 adota-se a gestão descentralizada, participativa e integrada, como princípios norteadores, seguindo os modelos de gestão mais avançados.

O grande desafio é a operacionalização da nova base legal e institucional, processo associado à instauração de um sistema de gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sociotécnica; governança, para se referir a processos de exercício de poder que, na área do meio ambiente, esteja ampliando os espaços de participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada; democratização da informação; utilização de indicadores de sustentabilidade ambiental para a avaliação da situação dos recursos hídricos, que sejam facilmente compreensíveis, e reflitam a real situação desses recursos, através do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), constituindo-se importantes ferramentas de auxílio aos processos de decisão e de gestão pelo CBH. Com auxílio da metodologia da análise de redes sociais as pesquisas investigarão as estruturas de cooperação e articulação das redes sóciotécnicas no que diz respeito ao seu potencial de apoiar processos de governança. Os indicadores serão selecionados com base num diagnóstico da área de estudo e na estrutura conceitual de indicadores denominada Pressão-Estado-Resposta (PER).

A propositura do trabalho é de investigar a efetividade de uma gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sociotécnica em âmbito de Comitê de Bacia Hidrográfica - CBH no que diz respeito ao seu potencial de apoiar processos de governança, que em termos ambientais é usado, em geral, para se referir a processos de exercício de poder que, na área do meio ambiente, estejam ampliando os espaços de participação dos diversos segmentos da sociedade civil, uma vez que a legislação de recursos hídricos lhe reserva uma responsabilidade central na condução da política e da gestão dos recursos hídricos.

Assim, os usuários da água poderão estar organizados para participarem de forma ativa utilizando para tal fim o Comitê de Bacia Hidrográfica, defenderem seus interesses – preços cobrados pelo uso, concessão de outorgas e direitos de uso, aplicação dos recursos arrecadados, entendendo ainda que os acertos e soluções serão atingidos a partir de complexos processos de negociações, bem como da resolução dos mais diferentes e diversos conflitos..

Os principais desafios que são colocados constituem-se na efetiva operacionalização da nova base legal e institucional, bem como o 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. O alcance das experiências tem-se mostrado desiguais, todavia mostram avanços quanto ao processo de engajamento nas decisões. Transcorridos quatorze anos da aprovação da primeira Lei de Águas no país, nem todos os sistemas foram operacionalizados por completo.

Sinalizando que não obstante observada a realidade do País, sugere-se dois questionamentos acerca da viabilidade operacional da gestão participativa em Bacia Hidrográfica, a saber: primeiro a escassez qualitativa e quantitativa de informações ambientais, subutilização dos bancos de dados existentes, precariedade na transmissão de conhecimentos à sociedade pelo poder público o que dificulta a visualização temporal e espacial das realidades locais; segundo, muitos poucos municípios brasileiros estão em condições de se auto-organizarem para gerir suas águas, cujos motivos passam pela ausência de recursos financeiros e humanos, baixo nível de preparação técnica para satisfação dos diplomas legais, cenário que se agrava quando levado em consideração o baixo nível de conhecimentos técnicos quer dos usuários da água, quer da sociedade civil organizada, que sem os conhecimentos técnicos

necessários estariam sofrendo pressões e/ou influências em seus processos decisórios por parte daqueles atores mais preparados.

Sustentado nessas percepções, supõe-se que o processo decisório pode evoluir de forma desequilibrado e tendencioso a deformações e manipulações do poder fazendo com que o desequilíbrio de informações possa refletir, em parte no desequilíbrio de forças, poder e interesses, adicionado ao fato de que a gestão sem informações adequadas e acessíveis à linguagem dos decisores possa estar exposta a riscos de manipulação.

2. INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE, REDES SOCIOTECNICAS, ASPECTOS DA GOVERNANÇA

Embora proliferem debates sobre a noção de sustentabilidade em quase todas as áreas do conhecimento, eles obrigatoriamente têm suas raízes nas reflexões de duas disciplinas consideradas científicas, a saber: ecologia - idéia de que a sustentabilidade ecossistêmica corresponderia a um suposto “equilíbrio”, e a ascensão do conceito de resiliência qual seja, a capacidade que tem um sistema de enfrentar distúrbios mantendo suas funções e estrutura, ou seja, sua capacidade de absorver choques, a eles se adequar, e mesmo deles tirar benefícios, por adaptação e reorganização, assim, um ecossistema se sustenta se continuar resiliente, por mais distante que esteja do equilíbrio imaginário, tendo, essa convergência teórica levada a que fossem comparados a biocapacidade de um território, e as pressões a que estão submetidos seus ecossistemas ocasionados pelo aumento do consumo de energia e matéria pelas sociedades humanas e sua geração de poluição.

No âmbito da economia, divergem três concepções bastante diferenciadas. Colidem os conceitos de sustentabilidade “fraca”- prelecionando que cada geração legue à seguinte, o somatório de três tipos de capital: capital propriamente dito, o capital natural e/ou ecológico, e ainda o capital humano e/ou social, considerados intercambiáveis e intersubstituíveis, e o conceito de sustentabilidade “forte” que vai destacar que pelo menos os serviços do capital natural sejam mantidos constantes.

Outra variante dessa segunda corrente vai rejeitar o que elas têm mais em comum, qual seja: a ênfase nos estoques. Focando, nos três fluxos que viabilizaram o

surgimento e padronização do sistema de contabilidade nacional, e que permitiu a mensuração do produto anual de cada país, cuja versão interna (PIB) se tornou a referência do desempenho socioeconômico. Contudo, foi muito criticado, por só considerar atividades mercantis e ignorar a depreciação de recursos naturais e humanos, provocando um processo de busca por correções e extensões com o objetivo de transformá-lo em indicador de “bem-estar econômico sustentável”, depois rebatizado “indicador de progresso genuíno”.

Por seu turno, ergue-se a perspectiva biofísica, que irá negar que a economia seja um sistema autônomo, passando a entendê-la como um subsistema inteiramente dependente da evolução darwiniana e da segunda lei da termodinâmica - a entropia - com a visão de que só pode haver sustentabilidade se houver minimização dos fluxos de energia e matéria que atravessam esse subsistema, concomitantemente à necessidade da desvinculação dos avanços sociais qualitativos, dos aumentos quantitativos da produção e do consumo.

Com relação à recorrência ao enfoque das redes sociotécnicas objetivando captar a heterogeneidade do conjunto de atores que convergem ao redor de uma questão específica, verifica-se que nessa direção as discussões das redes vão adquirir importância ímpar, à medida que permitirá a análise das questões relacionadas às mobilizações sociais, e concomitantemente impedirá analisar questões de interesses de classes, ou ainda de grupos sociais. Mais além, permitirá a captação de movimentos heterogêneos e as tendências oscilantes no grau de coesão por estes demonstrados.

A busca de apoio analítico na tradição específica da sociologia de redes sociotécnicas, será efetivada com base nas teorias desenvolvidas pela sociologia da ciência e da inovação, que permitirá compreender projetos que aparentemente mostram-se somente técnicos, mas que também podem incorporar o meio ambiente, bem como a mobilização de atores heterogêneos.

Para Callon et al (1986) ciência e tecnologia constituem-se um conjunto de forças muito fortes nas sociedades industrializadas, e são importantes para todos. Para esses autores a compreensão da sua amplitude, dinâmica, e sua força poderá ser alcançada por via de uma análise da sociedade e da mudança social que não separe a ciência da política.

Em conformidade com Schwartz (1995) uma rede sempre será um conjunto que relaciona pontos ou nós que mantém uma independência relativa, e uma força resultante

do conjunto, e, nas ciências sociais o termo é usado para designar relações entre atores em forma de redes sociais.

Tendo em tela, que em outras ciências as redes podem ser consideradas como não sociais – redes técnicas – onde os componentes tidos como não humanos estão ligados a uns poucos elementos humanos, Latour (1994), dentre outros autores, faz uma proposição fundamentada na análise de redes como híbridos das redes sociais e técnicas, compostas de uma heterogeneidade de materiais humanos e não humanos, sendo dessa forma a denominação de rede utilizada no sentido de mostrar a concentração de recursos em determinados lugares, os nodos, e que são ligados a outros por via dos seus elos, incorporando assim às redes, a idéia de poder.

Lowe et al (1994) mostra que os problemas ambientais são portadores da tendência de serem apresentados como matéria da ciência objetiva, existindo no bojo dos conflitos ambientais disputas com relação às causas, natureza, e extensão dos problemas, sendo o julgamento social de extrema relevância quando se trata de incidentes ambientais, e, o seu entendimento deverá ser efetuado tendo como fio condutor a análise sociológica, uma vez que os assuntos relacionados às questões ambientais albergam complexas e heterogêneas relações sociais.

Segundo Latour (1994) os atores se unem tão somente em função dos interesses que lhes são comuns, e essa tradução se cristaliza à medida em que um ator em uma determinada situação consegue traduzir os interesses dos demais quando consegue produzir novas interpretações convencendo-os da sua visão, terminando por envolvê-los na construção da sua rede. Todavia diferentes autores divergem quanto ao conceito de ator. Nessa direção, para Callon (1994) um ator é qualquer entidade portadora da capacidade de associar textos, humanos, não humanos, e dinheiro; Murdoch (1994) considera que tão somente os humanos têm o status de ator; Hindess (1994) define o conceito de ator não somente em nível individual, mas também para entidades – empresas, agências estatais, associações comunitárias, sindicatos – que possam tomar decisões e atuar sobre elas. O entendimento desse autor é o de que o ator é um local de decisão e ação, onde a ação é uma consequência da decisão dos atores.

Historicamente a palavra governança vem servindo para designar diferentes formas de governar. Nas diversas versões que o conceito assume entre os autores, governança ambiental tem-se referido, em geral, ao modo como é exercido o poder para se alcançar o desenvolvimento sustentável e, especificamente, à dimensão gerencial e às condições de legitimação dos processos decisórios, aí incluídos o sistema de articulação de

interesses e de incorporação política de segmentos da sociedade civil. Falam-se, atualmente, cada vez mais, sobre a necessidade de se criar esferas de governo mais próximas e mais sensíveis às demandas da população, de um novo modo específico de governar. É comum empregar este termo para caracterizar situações que estimulem a inserção dos movimentos sociais nos processos decisórios, e é sabido que políticas públicas de caráter participativo tendem a fortalecer as instâncias locais. Apesar do conceito de governança ser aplicado freqüentemente com caráter difuso, no Brasil governança ambiental é usado, em geral, para se referir a processos de exercício de poder que, na área do meio ambiente, estejam ampliando os espaços de participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada.

O marco institucional no Brasil plasmou-se na Lei Federal nº 9.433 de 08.01.1977 com a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos, criando também o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, trazendo significativos avanços tanto na organização territorial, quanto na organização do planejamento e da gestão com princípios, normas e padrões para que fosse implementada uma gestão democrática,, descentralizada, integrada e planejada, ao envolver os seus múltiplos usos e a gestão ambiental.

Por outro lado, a legislação ambiental brasileira prevê ainda a participação ativa de diferentes atores sociais. Nesse sentido, a Lei nº 6.938/81 que estabelece as bases para a Política Nacional do Meio Ambiente, quando da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, dispôs sobre a articulação, e responsabilidade dos seus órgãos nos três diferentes níveis governamentais.

3. PODER, POLITICAS PUBLICAS, DESENVOLVIMENTO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL, TERRITORIOS.

3.1 Desenvolvimento e participação social

A gestão publica colegiada dos recursos hídricos, e as políticas publicas em âmbito de Comitê de Bacia Hidrografica tem a característica de apoio a processos de governança que se equivale a processos de exercício de poder os quais ampliam os espaços de participação da sociedade civil uma vez que a legislação lhes reserva um papel fundamental e central na politica de gestão dos recursos hídricos.

Todavia, sob a ótica de Dagnino (2002) o resultado da participação da sociedade civil na construção democrática, não se caracteriza pela linearidade, mas sim, como contraditório e fragmentado, permeado por conflitos, pelo autoritarismo estatal, constituindo verdadeiras barreiras à formação, e ao funcionamento dos espaços públicos.

Assim, se a legislação reserva à sociedade civil um papel de destaque no espaço público – Comitê de Bacia Hidrográfica – apostando na ação conjunta entre o Estado e a sociedade civil, na prática, o que se observa é que as relações estabelecidas caracterizam-se por serem tensas e conflituosas, cuja natureza tem o seu foco na efetiva partilha do poder, pois, de um lado situam-se os executivos resistentes em compartilhar o seu poder de decisão sobre as políticas públicas, pelo outro lado, setores da sociedade civil que insistem em participar de forma efetiva de tais decisões, acreditando e apostando na concretização do controle social sobre elas. Mais além, essa partilha de poder, com frequência esbarra na relação entre o Estado, e os Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH's – onde se observa com meridiana clareza que as funções decisórias e execução de políticas públicas estão apartadas, o que na prática transforma os CBH's em organismos consultivos, sem função deliberativa, e, na maioria das vezes funcionando apenas como organismos meramente legitimadores de decisões tomadas nos altos escalões do estado.

Seguindo a direção de Dagnino (2002) a mecânica de estabelecimento de conflitos na partilha do poder nesses espaços se originam em conceituais políticos que irão se opor à participação democrática nos processos decisórios, e, outras vezes estão diretamente relacionados à características da estrutura de funcionamento do Estado, embora, segundo a Autora tal fronteira seja de difícil distinção.

Assim, o que se cristaliza, e se depreende é que o envolvimento com políticas públicas, e sua formulação, discussão, deliberação em âmbito de um CBH, está sempre a exigir um conhecimento técnico especializado dos representantes da sociedade civil que, de forma generalizada não possuem, ou dispõem. Além disso, faz-se necessário conhecer acerca do funcionamento do Estado, da administração e dos procedimentos envolvidos no processo.

No caso em tela, Comitê de Bacia Hidrográfica, em que a gestão é participativa, a qualificação, e o conhecimento técnico tornam-se essenciais, e, de forma concomitante constitui-se um importante desafio para a participação efetiva da sociedade civil. No entendimento de Dagnino (2002) algumas implicações de ordem prática emergem dessa

desigualdade de conhecimento e qualificação técnica carregada para esse espaço de participação pública – CBH, entre os quais se destacam: i) a aquisição dessas competências demanda tempo; ii) a rotatividade fica prejudicada nesses espaços, uma vez que da a exigência de tempo para aquisição dessas competências, os eventuais portadores tendem a se perpetuarem enquanto representantes ; iii) a inexistência dessas competências não só se constituem um problema absoluto, mas, também relativo no que se refere à interlocução com representantes governamentais, como também a representantes de outros setores privilegiados da sociedade civil.

Se, a aquisição dessas competências constitui-se o mais importante dos desafios, quais têm sido as proposições na busca de soluções? Nessa direção, e, sob a ótica de Dagnino (2002) as proposições são variadas, passando desde a concepção da questão da qualificação técnica como parte integrante de uma qualificação política mais ampliada, onde a dificuldade é romper com a matriz cultural favorecedora da submissão frente ao Estado, bem como aos setores dominantes, além da afirmação da política como uma atividade privativa das elites. Mais além, a qualificação política representativa da sociedade civil, vai envolver o aprendizado que nesses novos espaços trazem como novidade a convivência direta com uma gama variada de atores que são portadores de interesses e concepções bastante diferenciadas.

Por conseguinte, o que fica patente é que o reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores vai se constituir como um requisito essencial não só da convivência democrática, e em especial desses espaços públicos – CBH's – enquanto espaços de conflitos que tem como procedimentos fundamentais a argumentação, negociação, alianças, e produção de possíveis consensos

Dessa forma, a gestão participativa no âmbito do Comitê de Bacia Hidrográfica, de pronto, deverá reconhecer a complexidade de tal processo, a diversidade dos contextos, multiplicidade de relações entre as distintas, complexas, e heterogêneas forças políticas, que envolvem os mais diversos atores. Mais além, a participação da sociedade civil nos processos de políticas públicas estatais, em função das desigualdades patentes não devem produzir políticas fragmentadas, setorializadas, paliativas, pontuais, ou ainda compensatórias.

3.2 Desenvolvimento, participação social e poder

Entende Romano et al (2007) que a participação está relacionada com o poder, ou seja, os espaços de participação são espaços de poder. Quer estejam em estratégias de mobilização com o escopo de transformar as relações de poder, quer estejam na utilização de terminologias técnicas objetivando disfarçar técnicas de dominação, a participação está de forma íntima relacionada com a produção e os efeitos do poder. Para além, entende os autores as relações de poder embutem-se nas práticas do cotidiano, são intrínsecas à todo tipo de relações sociais. O poder não é uma coisa que tem origem, propriedade, intenção, nem sempre pode ser considerado como algo que possa estar relacionado ou que seja de atribuição de certo ou determinado grupo social com a intenção de dominar outro grupo. Nem sempre pode ser considerado uma propriedade negativa, pois, pode ser uma força facilitadora, e, em assim sendo nos espaços participativos, o poder pode se manifestar sob formas complexas e às vezes contraditórias.

O poder pode ser definido, conceituado, e interpretado sob as mais diferentes óticas. Assim é que M. Weber define o poder como sendo a possibilidade de impor a própria vontade ao comportamento alheio. Uma pessoa ou um grupo de pessoas propensas a atingir certo e determinado objetivo, passa a escolher os meios ditos apropriados para realizá-los. O sucesso em alcançar o objetivo está em dependência direta do comportamento dos outros atores, devendo nesse caso o ator ter ao seu dispor os meios necessários para que possa induzir no outro o comportamento desejado. Tal definição, estribada no modelo teleológico da ação vai considerar atores orientados para o seu sucesso pessoal, e não para um entendimento, admitindo tão somente o entendimento nos casos em que os participantes enxergam-no como necessário ao seu próprio sucesso. (HABERMAS, 1980).

Para H. Arendt, o poder é resultante da capacidade humana, não somente de agir ou de fazer algo, como também de unir-se a outros e atuar em concordância com eles. Dessa forma, segundo a Autora o poder irá consistir na formação de uma vontade comum, numa comunicação orientada para o entendimento recíproco, pilar fundamental do seu modelo de ação comunicativo. Significando então o poder, como o consentimento e a concordância dos partícipes para fins coletivos, considerando o poder como um fim em si mesmo, cuja serventia é a de preservação da práxis que lhe deu origem. (HABERMAS, 1980).

A concepção sistêmica de poder para T. Parsons vai definir o poder como a capacidade geral de um sistema em fazer com que se realize o necessário no interesse dos objetivos coletivos. Em resumo, o poder – comunicativamente produzido – das convicções comuns, tem origem no fato de que os participantes estão orientados para o entendimento recíproco, e não para o seu próprio sucesso. (HABERMAS, 1980).

Os espaços de participação – a exemplo do Comitê de Bacias Hidrográficas (CBH) – nos quais a sociedade civil é convidada a participar, ou mesmo naqueles espaços de participação que a própria sociedade civil cria, nunca são espaços de neutralidade, pois, impregnados estão pelas relações de poder existentes, o que se traduz no fato de que nenhum espaço novo estará, ou poderá ser mantido à margem dos vestígios das relações sociais, assim como da experiência de outras pessoas noutros espaços.

Tomando como exemplo o espaço do CBH e a diversidade de atores que o compõem, verifica-se que cada um dos atores de per si, trazem consigo suas próprias certezas e perspectivas do que seja e do significado da palavra participar, do que significa ser cidadão, dos seus direitos, e, por um processo dinâmico de interação novos significados podem ganhar forma, o que significa dizer que esse espaço poderá estabelecer parâmetros para o que é possível, todavia, não irá exaurir os efeitos do que poderá surgir por via da ação daqueles que, naquele espaço estão participando.

Sob a ótica de Romano et al (2007) os espaços de participação podem ser criados buscando atingir um objetivo e usados por aqueles que participam, para propósitos bastante distintos, entendendo ainda, que os esforços utilizados para exercer um controle dos resultados nesses espaços tendem a serem parciais, pois, por seu próprio dinamismo intrínseco, denota-se a impotência no esforço de realizar ações que possam dirigir tais processos. Buscando amparo em Foucault, os Autores, alertam para as maneiras com as quais o poder permeia, adentra tais espaços, produzindo múltiplos pontos de resistência, embutindo formas, padrões e práticas institucionais específicas.

Sobre o território definido como bacia hidrográfica se desenvolvem as atividades humanas. Assim, estão aí inseridas as áreas urbanas, industriais, agrícolas, ou ainda áreas de preservação.

A crise da água no século XXI se deve muito mais à falta de gerenciamento, que a uma crise real de escassez e estresse; em conformidade com ela é o produto de um conjunto de problemas ambientais que se fazem agravar por outros problemas que se relacionam à economia e ao desenvolvimento, e mais, tal conjunto de problemas apresentam dimensões de âmbito local, regional, continental e planetário, e, quais

poderiam ser as abordagens, programas, projetos que podem promover e reger profunda alteração no tratamento da questão do desenvolvimento local. Nessa direção buscar-se-á desenvolver algumas considerações de caráter metodológico, que possam permitir uma reflexão acerca do processo de desenvolvimento local em âmbito de Comitê de Bacia Hidrográfica – CBH.

Em conformidade com Delgado (2002) refletir sobre o desenvolvimento local faz-se indispensável uma abordagem que possa contemplar três dimensões, a saber: i) o empoderamento – entendido como um processo social pelo qual as pessoas, comunidades organizações, transformam seus recursos em ativos de capital, colocando-se em uma posição de poder mudar sua relação com o mercado, o Estado, e a sociedade civil, empoderar-se traduz-se na conquista do poder, é adquirir a capacidade de mudar a posição que ocupa, em um certo, ou em um determinado campo de disputa; ii) formas de institucionalização que sejam adequadas e que sirvam para criação de sinergias positivas em âmbito de CBH, ao envolver as comunidades locais, o Estado, os mercados e a sociedade civil, fazendo surgir a criação de espaços públicos institucionalizados (no caso em tela o CBH) onde estão representados atores ditos indispensáveis para a discussão de propostas, concepções, estratégias de desenvolvimento local, formulação e implementação participativa de políticas públicas, que estejam direcionadas para esse propósito, o que remete à questão do fortalecimento do Comitê de Bacia Hidrográfica – CBH; iii) busca de alternativas econômicas para as comunidades e os atores sociais envolvidos não se deixando levar pela tentação de um modelo único, de uma transposição de idéias que dispensam a discussão detalhada das características e da viabilidade desses projetos, que pela ausência de tradição política de promoção de discussões comunitárias, podem favorecer a transposição de projetos entre municípios que apresentam características extremamente desiguais do ponto de vista econômico, social político e ecológico.

A bacia hidrográfica é definida como a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Reconhece-se a água como bem econômico, e se define a gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água. Isto demanda negociações entre os órgãos dos diferentes níveis de governo, os usuários e a sociedade civil organizada. A negociação é por bacia hidrográfica, através das organizações de bacias - Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH's) - colegiados organizados que deliberam sobre as atividades e políticas públicas. 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. A fórmula proposta é uma gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sociotécnica, através de Comitês de Bacias Hidrográficas

A participação da sociedade civil na gestão pública no Brasil introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado. Isto se configura como um direito ao auto-desenvolvimento, ao desenvolvimento localizado, que pode ser alcançado numa sociedade participativa, que contribui para a formação de uma cidadania qualificada. Estas experiências – inovadoras - irão fortalecer a capacidade de crítica e de intervenção de diferentes segmentos sociais, o que irá potencializar o desenvolvimento de um processo pedagógico e informativo de base relacional, bem como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos em um processo de desenvolvimento local.

Nessa direção, e, tendo em tela a Bacia Hidrográfica, definida como unidade territorial para implementação das políticas públicas, considerando ainda que o desenvolvimento incorpora elementos sociais e históricos que se prendem aos costumes e às tradições e uma região, faz-se necessário uma abordagem territorial do processo de desenvolvimento.

3.3 Desenvolvimento e territórios

O entendimento de Abramovay (2006), é o de que a noção de território favorecerá o avanço nos estudos regionais, uma vez que: i) amplia o horizonte visto anteriormente como estritamente setorial, que trazem como consequência uma redefinição das dimensões regionais, concomitante à afirmação de que os territórios não irão se definir por seus limites físicos, mas sim, pela forma como se produz no seu bojo a interação social; ii) a noção de território, vai impedir que se confunda crescimento econômico e processo de desenvolvimento, além do que a abordagem territorial passa a exigir uma análise das instituições ao redor das quais vai se organizar a interação social localizada; iii) a compreensão das situações localizadas exige o estudo empírico dos atores e suas organizações, além de estimular o estudo de mecanismos de governança pública; iv) o território, enfatiza a forma como a sociedade usa os recursos

disponíveis em sua organização produtiva, ou seja na sua relação entre sistemas sociais e ecológicos.

Se, os territórios são resultantes das formas como as sociedades se organizam para utilização dos seus recursos naturais, pilar em que se sustenta sua reprodução, essas virtudes não podem olvidar problemas que ocorrem em seu seio e que parecem correlacionar-se.

Em conformidade com Abramovay (2006) dois são os problemas: um deles é o caráter normativo de que se recobre, pois, um dos métodos, é o de comparar regiões em que a dotação de fatores se assemelha, ou se aproximam, e que, contudo apresentam-se distintos com relação ao seu dinamismo econômico, bem como aos seus resultados sociais e ambientais; o outro problema que se apresenta, é o fato de que a noção de território, e desenvolvimento tratar de enfatizar os laços e caráter não mercantil entre os atores, resente-se da ausência de uma teoria da interação social.

3.4 Desenvolvimento e políticas públicas

Desde o pós-guerra, ressurge e reveste-se de importância o campo do conhecimento que ficou conhecido como políticas públicas, bem como as instituições, regras, e os modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação, sendo que vários fatores iriam contribuir para a sua maior visibilidade, entre os quais pode-se destacar: adoção de políticas restritivas de gastos, em especial dos países em desenvolvimento; novas visões acerca do papel dos governos, que vieram a substituir as políticas de cunho keynesianas por políticas que restringiam os gastos; e por último, mas não menos importante, em especial para os países em desenvolvimento que em sua grande maioria – de forma especial os países da América latina – não conseguiram construir coalizões políticas que fossem capazes de equacionar a questão de como formular políticas públicas que viessem impulsionar o desenvolvimento, promover a inclusão social e minimizar os efeitos negativos ambientais.

O desafio que se apresenta ao desenvolvimento de políticas públicas na área ambiental, é o de conciliar as atividades produtivas – necessárias à sobrevivência – e a manutenção dos recursos naturais. É considerado, e, ainda é um processo em construção, e, muito tem avançado nos últimos tempos, em especial na construção de alianças estratégicas. Tal fato vai reforçar a necessidade de espaços públicos onde possam ocorrer as interlocuções, e onde possam ser viabilizadas as alternativas. As

exigências de ordem ambiental, social e política cada vez mais, passam a fazer parte de um grande grupo de atores sociais.

Definir política pública é como se deslocar para o lugar onde os embates situam-se em redor de interesses, das idéias, e das preferências irão se desenvolver, ou seja, o governo. Apesar das inúmeras conceituações e definições, as políticas públicas irão assumir a perspectiva de que o todo é mais importante que a soma das partes, mais, as pessoas, as interações, as instituições ideologias e interesses são por demais importantes mesmo que existam diferenças relativas entre esses fatores. Nessa direção, as políticas públicas no geral e as políticas sociais no particular são campos multidisciplinares, e por isso mesmo, uma teoria geral da política pública implicará na busca da sintetização das teorias sociológicas, da ciência política, bem como da economia, uma vez que elas – as políticas públicas – irão ter repercussão na economia e nas sociedades e por isso faz-se necessário explicar as inter-relações entre Estado, política, sociedade, e economia.

Nessa direção, Leite et al (2009) afirmam que em anos recentes o desenvolvimento territorial no País, tem recebido uma crescente atenção política, tendo como consequência um processo de definição e implementação de políticas públicas inovadoras, procedentes das esferas federal, estadual e municipal, bem como de iniciativas não governamentais, ou ainda de cooperação técnica e/ou financeira internacional, salientando a importância do exame na sua implementação naquilo que é concernente a essas distintas iniciativas, programas e políticas. Mais além, assinala que as arenas decisórias, bem como os espaços públicos existentes devem ser considerados não somente como espaços de participação dos diversos atores no processo da política, mas também como local de articulação dos programas que já existem. Em todos os dois casos asseveram os autores, tratam-se de questões políticas que transcendem aspectos técnicos e administrativos, premissas de relações de poder o que torna imprescindível considerar o empoderamento dos mais distintos atores e instituições.

Demais disso, prelecionam Leite et al (2009) analisar os processos territoriais, exige considerar a existência de redes de articulação de atores, instituições e programas nos processos de políticas públicas na busca da caracterização de suas formas construtivas, na identificação dos seus participantes, em suas estratégias de ação coletiva que conseguem implementar, bem como sua reprodução ao longo do tempo. Para tal mister é crucial que essas redes de articulação de atores, instituições e programas, não se restrinjam aos atores, instituições e programas locais, mas que

possam articular-se a outros que estejam fora do local. Por hipótese - a ser explorada – essas redes podem reforçar a capacidade coletiva dos atores locais, estimular alianças, fortalecer a implementação participativa das políticas públicas favorecendo a criatividade local e a efetividade do processo da política.

3.5 Desenvolvimento Local

Pode a teoria do desenvolvimento econômico local ser apresentada como sendo o resultado da falência dos modelos de desenvolvimento – fundados – seja por um lado na compreensão do Estado como promotor do desenvolvimento, ou ainda que seja nas funções alocativas do mercado como facilitador do ótimo econômico. Assim, têm surgido novas formas que coordenam as relações sociais, bem como das atividades produtivas como promotoras do desenvolvimento local. Essas novas formas, vistas como formas intermediárias de coordenação que surgem nos territórios – mobilização dos atores sociais, formação de redes entre instituições e organismos locais, maior cooperação entre empresas que se situam no mesmo território, possibilitam novas formas de inserção produtiva – não irão substituir a ação do mercado ou a ação estatal, contudo, a estas se sobrepõem à proporção em que são elaboradas estratégias de desenvolvimento local a partir de suas próprias instituições e das especificidades dos seus organismos.

O que se tem de certo, é que o processo de desenvolvimento econômico vai provocar transformações dinâmicas não somente nos modos de produção e na tecnologia, como também nas instituições sociais, políticas e econômicas. Todavia, há de reconhecer-se ser necessária uma dosagem de equilíbrio entre Estado e mercado na promoção do desenvolvimento local, na busca de encontrar uma solução híbrida entre as intervenções públicas eficientes e ajustamentos descentralizados. As formas intermediárias de coordenação, representadas por todos os organismos e instituições locais com finalidades produtivas ou de regulação atuantes no território, os empresários, poder público local e setores representativos da sociedade civil deverão ser consideradas - uma vez que sua área de atuação está situada entre o Estado e o mercado - objetivando buscar a articulação entre essas instâncias intermediárias com o Estado e o mercado, ao

compatibilizar comportamentos que de forma simultânea estão inscritos em varias esferas da sociedades, os quais, por sua vez, são orientados por diferentes lógicas.

Nesse sentido, ao Estado estaria reservada a primazia de constituição de uma ordem jurídica e econômica, balizando para os agentes sociais padrões de organização social orientados em redes horizontais e/ou de parceria, e modos democráticos de resolução de conflitos, definindo assim um novo quadro a partir do qual poderiam se desenvolver os novos arranjos institucionais.

Levando em conta que os tradicionais fatores econômicos já não mais explicam os diversos avanços de crescimento, bem como dos diferentes graus de desenvolvimento alcançado por territórios e regiões, o que pode muito bem ser depreendido por via de muitos estudos que indicam que países possuidores de dotações assemelhadas de capital físico, humano e financeiro são portadores de diferentes taxas de crescimento, há de se destacar o trabalho de Putnam (1996) por seu pioneirismo, vai incluir nas explicações das diferenças de desempenho econômico entre duas regiões italianas uma amostragem da complexidade do mundo real – campo das ciências políticas – que ele vai sintetizar sob o conceito de capital social.

Ao associar as instituições ao capital social, Putnam (1993) vai identificar o capital social às características das organizações sociais, a exemplo das redes, as normas, e a confiança que seriam agentes facilitadores da coordenação e da cooperação em busca de um benefício mutuo. O ponto central do seu argumento é o de que regiões possuidoras de um forte engajamento cívico, ou seja, elevado estoque de capital social, conseguirão alavancar mecanismos que melhoram o desempenho das instituições e dos governos locais.

Tendo como ponto de partida uma mediação micro-macro-micro, fundado em comportamentos micro, e ao realizar uma análise de como esse comportamento micro vai influenciar o desempenho agregado, e fazendo o retorno desse nível agregado para o individuo em um mecanismo de retroalimentação criador de um ciclo virtuoso entre o comportamento social, aqui entendido como normas, valores, hábitos políticos, o desempenho macro, ou seja, o bom desempenho político, econômico ou institucional, o aumento de capital social de uma comunidade ou região, e novamente retornar ao comprometimento dos agentes com as normas sociais e de comportamento preestabelecidas, que por sua vez cria mais capital social, Putnam (1993) mostra a

importância dessa mediação à proporção em que a incorporação progressiva das instituições e do capital social na busca de explicar o desenvolvimento econômico só se justifica se tomados como variáveis agregadas, e, por conseguinte, se tomados em um nível de análise macroeconômico.

Depreende-se, pois, que as teorias do desenvolvimento vai, aos poucos, incorporando elementos institucionais como forma de explicar o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o território pode ser apresentado como sujeito da ação coletiva, objetivando o desenvolvimento econômico local, que por via dos seus organismos e instituições vai se apresentar como o agente de promoção do desenvolvimento. Internalizar a atuação do território significa dizer que os grupos de instituições e de organismos locais de per si são os responsáveis por esta trajetória de crescimento, ou seja: o sucesso de cada arranjo institucional é intrínseco ao território, constituindo-se, pois um produto do seu próprio contexto, e resultante de sua própria construção. Os territórios passam a serem vistos dessa forma como um constructo socioeconômico e institucional, onde as relações entre os agentes – em sua grande maioria – estão inscritas fora das relações mercantis, e, nessa direção, as instituições estão, de forma ampliada, inseridas na dinâmica e no funcionamento das economias locais.

Um dos fatores essenciais ao desenvolvimento local é a construção de redes com o objetivo de tornarem fortes as formas intermediárias de coordenação. Tais redes vão se constituir uma forma de reação, que, se não irá libertar o território das pressões que lhe são exógenas, vai de alguma forma, redirecioná-las em favor do território. Essas redes se expressam como forma de ajustar as pressões exógenas e as reações que se passam no interior do território, tornando-se assim uma condição para o desenvolvimento local.

A densidade dessas redes mostra as potencialidades de um percurso potencial intraterritorial de desenvolvimento local. Nessa direção, a densidade das redes que irão estabelecerem-se entre as firmas, sociedade civil, e poder público local, e, necessária e principalmente sua qualidade entre as formas intermediárias de coordenação, é que irá possibilitar a mensuração do capital social existente em um território, o que foi tentado por Putnam (1996) por via do índice de associativismo.

Haverá assim, a necessidade de que sejam estabelecidas relações sinérgicas as quais deverão ocorrer desde o instante em que exista uma institucionalização de relações

sociais portadoras em seu bojo de formas latentes e menos desenvolvidas de capital social, ponto de partida da hipótese do construtivismo social de Peter Evans (1996), que se funda no estabelecimento de base social que se mostre adequada para que essas relações sinérgicas entre os agentes do Estado e a sociedade civil possa acontecer. A estrutura dessas relações vai se constituir em um processo de complementaridade entre o poder público local e a sociedade civil, concomitante à relações que ultrapassam os limites entre o público e o privado, relações essas, em que os agentes do estado irão corporificar metas que possam beneficiar as comunidades, e essas, possam internalizar nas suas ações, o bem estar público, ao que Peter Evans denominou de *embeddedness*.

No entendimento de Peter Evans (1996) o capital social é formado a partir do momento em que agentes públicos introjetam em seus projetos profissionais, os anseios de uma determinada localidade, fazendo com que aqueles que façam parte do aparato estatal façam também parte da comunidade na qual eles trabalham. Redes de confiança e de colaboração são criadas entre agentes públicos e a sociedade civil, relações que perpassam a fronteira entre o público e o privado, e que o movem o Estado e a sociedade civil em uma ação conjunta.

Estudos empíricos permitiram a Peter Evans concluir que uma dotação preexistente de capital social não se constitui no principal fator de restrição para que se estabeleça um processo endógeno de desenvolvimento econômico. Para o Autor, os limites parecem ser menos impostos pela densidade inicial de confiança e redes no nível micro, ou seja estoque preexistente de capital social do que pela incapacidade ou dificuldade de transformar essas formas latentes de capital social em uma teia mais abrangente e complexa de criação de laços de solidariedade, e ação social (PETER EVANS, 1996).

Ainda em conformidade com o mesmo Autor, o problema em contextos de países não desenvolvidos, não é a ausência de capital social no nível micro, ou seja, nas comunidades locais, mas, transformar (*scaling up*) os laços comunitários e pessoais em formas institucionais e organizacionais mais abrangentes que possam facilitar uma boa governança – definida como o exercício da autoridade política econômica e administrativa para a gestão dos negócios de um país, e que vai recobrir os processos e as instituições através das quais os indivíduos e os grupos articulam seus interesses, ponderam suas diferenças, e exercem seus direitos e obrigações legais. Esse conceito

não irá apreender o Estado como uma entidade isolada, mas, coloca em análise o conjunto das estruturas políticas e administrativa das relações econômicas e das regras, através das quais a vida produtiva e distributiva de uma sociedade é governada, se atendo ao estudo das instituições – e, que possam de fato ter uma escala econômica e política que possa favorecer o desenvolvimento. Para que sejam politicamente efetivos, esses arranjos deverão ter um escopo regional, enfatizando as particularidades de um determinado contexto social, e realçando os interesses entre comunidades vizinhas. O papel reservado ao Estado, e aos agentes públicos é o de dar suporte a esta transformação das redes locais em formas organizacionais mais abrangentes e desenvolvidas (*scaled - up organizations*) (PETER EVANS, 1996).

À guisa de conclusão, podemos elencar:

- i) a formação e constituição de instituições formais locais se mostra importante para que se dê início a um processo interno de desenvolvimento e para construção de uma identidade territorial ;
- ii) o constructo sobre o qual serão erigidas as formas mais dinâmicas de reação, são as instituições locais que se fazem representar pelo poder público, os empresários, a sociedade civil organizada, complementadas pelas redes, bem como pelas relações formais e informais;
- iii) têm-se de um lado instituições formais que tem por objetivo a regulação social e econômica, pelo outro lado um conjunto de instituições, regras e comportamentos que perpassam a atividade econômica que se constitui de redes e relações informais, e, para que se cristalize um processo de desenvolvimento interno, faz-se necessários que esses pólos estejam articulados, interligados, e que possa existir uma sinergia entre eles;
- iv) importante ator do desenvolvimento econômico local, são as micro e pequenas empresas;
- v) em contextos sociais com menor grau de desenvolvimento, iniciar um processo de desenvolvimento econômico local, está na dependência de se canalizar recursos humanos e capital social latente em direção ao seu uso produtivo, e realização econômica;

- vi) Elaborar uma estratégia territorial de reação, rumo ao desenvolvimento econômico local deverá albergar a participação de todas as representações institucionais envolvidas, quais sejam: poder público local, empresas, e sociedade civil.

4. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (orgs.) **Desarrollo rural – Organizaciones, Instituciones y Territorios**. Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2006.

CALLON, M; LAW, ; RIP, A. Putting Texts in Their Place. In: **Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the real World**. London: The Macmillan Press Ltd., 1986.

CORNWALL, A; ROMANO, J.O.; SHANKLAND, A. Posfácio. Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa. In: ROMANO, Jorge O., Maristela de Paula Andrade, Marta Antunes (orgs.) **Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local**. São Paulo: Expressão Popular: Action Aid Brasil, 2007.

DAGNINO, Evelina.. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, N. G. Desenvolvimento Rural no Nordeste do Brasil. **Seminário Nacional sobre a Extensão e o Novo Espaço Rural no Nordeste Brasileiro**. Recife, palestra, novembro de 2002.

EVANS, P. Introduction: Development strategies across the public-private divide, **World Development**, 24 (6) June 1996.

HABERMAS, J. O conceito de poder de Hannah Arendt. In : FREITAG, B., ROUANET, S.P. (orgs.) **Habermas: sociologia**. São Paulo: Ática, 1980.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos Modernos**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

LEITE, S. P., DELGADO, N. G., BONNAL, P., KATO, K. **Políticas Públicas, desenvolvimento Territorial e Atores Sociais no Meio Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro, mimeo, julho de 2009, 25p.

LOWE, Philip; MURDOCH, Jonathan; & WARD, Neil. **Networks in Rural Development: Beyond Exogenous and Endogenous Models**. Centre for Rural Economy, University of Tyne, 1994.

MURDOCH, Jonathan. **Weaving the Seamless Web: A consideration of Network Analysis and its Potential Application to the study of the Rural Economy**. University of Newcastle Upon Tyne. February 1994.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996 (1ª Ed. Em inglês, 1993).

SCHWARTZ, Gilson. Sociedade de Redes. **Folha de São Paulo**, 19 de Novembro de 1995. São Paulo. P. 6. Caderno Mais.

