

PARTICIPAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL: CONCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS NOS PROCESSOS DE GESTÃO SOCIOAMBIENTAL¹

Daniela Nogueira – Universidade de Brasília – nogueira.daniela@terra.com.br

Gustavo Souto Maior – Universidade de Brasília - gsms@unb.br

Lais Mourão Sá – Universidade de Brasília – lais.maria@terra.com.br

Rosana Lobo - Universidade de Brasília – zanalobo@ig.com.br

RESUMO

Questões teórico-metodológicas relevantes para processos de gestão sócio-ambiental, com referência à experiência de mobilização social durante a elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Distrito Federal e Entorno (PGIRH/DF), em 2004. Concepções de participação e mobilização social em processos de gestão socioambiental; noção de democracia participativa direta como proposta política mais adequada quando se trata de garantir espaços públicos de discussão e tomada de decisão em nível local e regional.

Palavras-chave: gestão ambiental – recursos hídricos – mobilização social – democracia participativa

INTRODUÇÃO

Até a década de 80 a Política Nacional de Recursos Hídricos era marcada por um forte caráter centralizador. Foi nesse período que se intensificou o conflito e a necessidade de maior integração entre as várias esferas de governo. A descentralização foi percebida como a solução mais viável para enfrentar as questões atinentes ao federalismo. Segmentos como municípios, sociedade civil e usuários começaram a pressionar por uma participação maior na gestão dos recursos hídricos e pela necessidade de reformular a política vigente (NOGUEIRA, 2004).

O marco legal da gestão de recursos hídricos no Brasil é o Código de Águas de 1934. Apesar de alguns princípios estarem contemplados desde então, muitos de seus dispositivos só foram regulamentados pela Constituição Federal de 1988, ratificando a máxima de que a existência de uma legislação não é condição suficiente para estabelecer um conjunto de práticas, fazendo-se necessária uma estrutura institucional e um contexto político que viabilize a adoção de tais preceitos.

Encontram-se consubstanciadas na Constituição Federal as propostas encaminhadas pelas diversas áreas técnicas e administrativas relacionadas aos recursos hídricos, cabendo destacar a atuação da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH) e do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE). Dentre os principais dispositivos constitucionais atinentes ao presente estudo, encontram-se os arts. 20, 21, 22 e 26 da Carta Federal.

A Lei nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Essa política se baseia nos fundamentos de que a água é um bem público, sendo a bacia hidrográfica a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos

¹ Artigo apresentado no International Congress on Environmental Planning and Management - Environmental Challenges of Urbanization. Brasília – September 11 to 15, 2005

Hídricos, devendo a sua gestão ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e da comunidade.

A gestão descentralizada e participativa fundamenta-se no princípio da subsidiariedade², reforçando a necessidade de decidir em nível local tudo aquilo que disser respeito às questões específicas da bacia, conferindo aos agentes locais a possibilidade de influenciar no processo de tomada de decisão dos assuntos referentes à região.

No caso do Distrito Federal e seu Entorno, a preservação dos mananciais está intimamente ligada a um crescente processo de mobilização e participação da sociedade nas ações de conhecimento e defesa dos recursos hídricos da região, conferindo consciência e responsabilidade a cada cidadão enquanto beneficiário da água e incorporando as questões ligadas ao uso da água no cotidiano. Reitera-se, assim, a importância fundamental do envolvimento do maior número possível de segmentos organizados da sociedade no processo de construção dos planos, programas e políticas públicas relacionados à gestão de recursos hídricos.

A elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do DF e Entorno – PGIRH/DF teve início em 2002. O processo de Mobilização Social que fazia parte do Plano iniciou-se em abril de 2004, sendo, porém, bruscamente interrompido por determinação do Governo do Distrito Federal, mediante Nota Oficial divulgada no dia 23 de setembro do mesmo ano.

O presente ensaio enfoca a experiência de mobilização da sociedade do Distrito Federal na elaboração do PGIRH/DF, do ponto de vista da equipe que coordenou o processo de Mobilização Social do Plano, e faz uma reflexão sobre as conseqüências dessa inesperada paralisação.

DESENVOLVIMENTO

PARTE I - CONCEPÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE GESTÃO SOCIOAMBIENTAL

1. Fundamentos conceituais para o debate

O conceito atual de proteção dos recursos naturais prescreve a integração da conservação com o desenvolvimento local. Esse conceito está sendo adotado em todo o mundo por parte de organizações internacionais de conservação e desenvolvimento, como uma solução para conflitos locais em relação ao uso de recursos naturais. O envolvimento social é visto como um pré-requisito para a solução de conflitos existentes, como, por exemplo, na gestão de áreas protegidas (MCNEELY, 1995). As comunidades locais são incluídas na lista dos atores que devem ser envolvidos na gestão das áreas e que devem ser beneficiários dos projetos de conservação.

A própria discussão da noção de desenvolvimento sustentável já aponta para essa questão. A proposta de LEFF (2001), por exemplo, é que ela seja definida a partir da construção de um projeto social e político vinculado intrinsecamente à descentralização territorial e cultural. Neste sentido, a participação direta das comunidades na apropriação e transformação de seus recursos ambientais é considerada como condição para a construção de saberes na práxis micropolítica da gestão local.

Uma forma de articulação profunda entre a representatividade e a participação pode nascer do fortalecimento da democracia local com a transferência de níveis decisórios para os contextos onde a renovação cultural possa dar ensejo a novos arranjos institucionais em

² Segundo o princípio da subsidiariedade, os poderes de decisão devem ser distribuídos entre diferentes níveis hierárquicos com o intuito de otimizar as decisões. Uma decisão pode ser, quando legalmente amparada, tomada pelo nível mais 'baixo' do sistema de gestão, e somente em último caso deve ser assumida pelo nível superior.

diversos níveis. Estas condições são fundamentais para a superação dos padrões clientelistas que marcam as práticas políticas representativas no nível local e regional, e para o surgimento de projetos de emancipação social.

Ampliando-se a participação dos atores sociais nos processos de tomada de decisão, especialmente considerando-se os potenciais da cultural local, é possível alcançar uma saudável complementaridade entre as escalas de representatividade e participação nos níveis local e regional, promovendo-se uma situação democrática de considerável intensidade.

Nesse sentido, SANTOS e AVRITZER (2003) colocam que a democracia participativa e direta pode ser considerada como um campo social e político onde se reinventa a emancipação social. Com a reconstrução do espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, novos saberes tornam-se possíveis mediante a redefinição de identidades e vínculos, surgem novas temáticas até então ignoradas pelo sistema político, ao mesmo tempo em que se amplia o espectro da negociação de interesses e pontos de vista.

Esta proposta política é especialmente importante quando se trata dos processos de gestão ambiental, nos quais se coloca a necessidade de mudança de valores e de construção de uma gramática social e cultural capaz de gerar novas estratégias consensuais. A sustentabilidade das soluções previstas depende essencialmente da construção de um saber ambiental culturalmente enraizado no empoderamento dos grupos sociais envolvidos na vida local.

Os procedimentos de democracia participativa e direta formam uma base de relações para o aperfeiçoamento da convivência entre os grupos sociais em conflito, permitindo-se que os interesses divergentes ganhem visibilidade e atribuindo-se legitimidade aos movimentos sociais que defendam interesses públicos, face aos procedimentos particularistas das elites.

No caso dos processos de gestão ambiental urbanos, considera-se ainda o fato de que as formas de organização urbanas da sociedade civil costumam apresentar uma intensa capilaridade social, facilitando a mobilização de grupos ambientalmente atingidos. A condição básica para isso é a existência de mecanismos participativos capazes de promover a negociação dos interesses particulares imediatistas, em função de salvaguardar necessidades comuns.

Algumas experiências recentes têm demonstrado que a inserção direta dos impactos ambientais no cotidiano de gestores públicos e grupos sociais locais pode tornar-se uma condição favorável ao desenvolvimento local inclusivo, fazendo com que a mobilização das iniciativas de gestão participativa local se faça em detrimento da cultura autoritária clientelista. (SÁ e SANTOS, 2004).

Entretanto, assim como muitos outros conceitos em relação ao desenvolvimento sustentável, a noção de participação local ainda é algo vagamente definido e aplicado sem rigor, ignorando-se o fato de que em todo processo que inclua a tomada de decisões, a participação não pode se limitar apenas à consulta e à informação, pois assim se estaria legitimando deliberações concebidas fora do conjunto da sociedade.

A participação não se dá de forma espontânea, e envolve, via de regra, um delicado jogo de interesses, nem sempre convergentes. Um dos entraves é o aumento de conflitos em torno do processo de gestão ambiental. Conflitos de valores, de pontos de vista, de interesses, entre outros; conflitos entre a visão da sociedade e a visão dos gestores. Como conciliar, por exemplo, os interesses de uma ONG ambientalista com os de uma associação industrial? E que segmentos da sociedade devem participar de todo o processo? Quais são as possibilidades de acordos entre o poder público, o setor privado e a sociedade civil em

relação aos usos dos recursos naturais? Que instrumentos de participação devem ser adotados? (LIMA, 2000).

Mesmo quando se consegue implantar práticas básicas de gestão participativa, existe sempre o perigo de que os interesses hegemônicos se reapropriem do jogo democrático visando reprimir a diferença, burocratizando a participação, manipulando as instituições participativas, e re-introduzindo o clientelismo sob novas formas. Os gestores públicos tendem a identificar a explicitação dos conflitos como ameaça a suas posições de domínio consolidadas, tentando então “domesticar” a participação ou mesmo inviabilizá-la de forma concreta. Tendo em vista os custos políticos de se impedir sumariamente a participação da sociedade, a “domesticação” é tentada via um planejamento dos mecanismos de participação, sempre com o objetivo de não se perder as rédeas de todo o processo. Ou seja, busca-se restringir a participação, limitando as discussões e a possibilidade concreta de que as reivindicações e alternativas de solução propostas pela comunidade sejam efetivamente implantadas.

Muitas das tentativas levadas a cabo em todo o mundo em relação à participação local têm empregado um modelo imposto de cima para baixo, com uma abordagem elitista, e não um processo efetivamente descentralizado e democrático. O objetivo de se integrar conservação e desenvolvimento por meio da participação local acaba não sendo alcançado, pois os beneficiários não são tratados como participantes integrais do processo. Ao contrário, muitas vezes são alijados e considerados mais estranhos do que parceiros.

É notório, nos últimos anos, o surgimento de um consenso internacional sobre a execução descentralizada de políticas públicas, com exigências de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), a respeito de formas de participação comunitária como requisito para aprovação de recursos de programas sociais (HERINGER, 2002:77). Sabe-se que, na maioria dos casos, estas exigências apenas reforçam as práticas políticas baseadas em interesses privatistas e antidemocráticos, que imobilizam os potenciais de organização e participação da sociedade civil, principalmente quando se trata da cultura clientelista e patrimonialista, cujas decisões políticas passam por relações pessoais, pela atrofiação da esfera pública e do espaço democrático. O século XX restringiu a questão democrática aos procedimentos eleitorais para formação de governos e à conseqüente restrição da participação e soberania. Por outro lado, os modelos de democracia alternativos ao liberal, tais como a democracia participativa, têm sido cooptados pelo neo-liberalismo com a maquiagem da descentralização.

O modelo imposto de cima para baixo pode ser observado mesmo em projetos de gestão analisados como bem sucedidos, que possuem nuances de participação local (BIRO, 1998). Porém, a participação local genuína só pode ser alcançada se as comunidades locais puderem tomar as decisões que influenciem suas vidas e seu meio ambiente. Isso pode acontecer somente se as comunidades locais e os gestores dos recursos naturais puderem, desde o início dos projetos, dialogar, como verdadeiros aliados, rumo ao objetivo comum de uma gestão sustentável e protetora dos recursos naturais. Porém, na maioria dos casos, o que acontece é o contrário. Tratar as comunidades locais como aliadas de fato, e autorizá-las a participar da gestão de seus próprios recursos, decidindo sobre as metas de conservação e desenvolvimento, sem interferência externa, não tem sido objetivo da maioria dos planos de gestão de recursos naturais.

Conseqüentemente, cria-se o mito de comunidades locais "inconscientes" e "desinteressadas", que se opõem à conservação porque não entendem e nem valoram a Natureza. Assim, apesar do discurso da descentralização, acaba-se por justificar o modelo centralizador e paternalista geralmente empregado pelas agências governamentais ao redor do mundo, convencendo-se as comunidades locais a se acomodar em relação às medidas de conservação tomadas. Esse modelo faz muito pouco em relação à solução de conflitos locais,

e falha em não tratar os atores sociais como legítimos tomadores de decisão, com percepções valiosas e direitos prioritários.

Apesar de todas as dificuldades, a participação local é um componente-chave da gestão integrada de recursos naturais. Por meio dela todos os setores da sociedade podem chegar a compatibilizar suas diferenças, cooperando em direção ao alcance do objetivo comum de gestão e proteção dos recursos.

2. Princípios metodológicos de Mobilização Social

Com vistas a subsidiar um debate sobre o tema da mobilização social, entendida como instrumento de democracia participativa para a construção de políticas públicas, apontam-se a seguir quatro princípios metodológicos considerados estruturantes para esta práxis: a concepção socio-política de mobilização social, a integração técnico-política, a inserção das ações de mobilização social nos processos socio-ambientais locais pré-existentes e a qualificação da equipe técnica.

A **concepção socio-política de mobilização social** refere-se a uma práxis voltada para a identificação e convocação de atores sociais, no âmbito do poder público e da sociedade civil organizada, bem como para a constituição de novos atores sociais entre a sociedade não-organizada, visando à participação no processo de gestão.

Por se tratar de um contexto de gestão integrada e participativa, esta concepção implica a criação de cenários, espaços e dinâmicas eficazes para o diálogo entre os diferentes atores sociais e para a mediação de conflitos e construção de metas comuns, garantindo-se assim condições suficientemente democráticas de comunicação, debate e negociação.

A **integração técnico-política** define um segundo princípio que recorta as condições operacionais exigidas pela concepção socio-política do instrumento mobilização social. Neste princípio surgem três aspectos importantes.

Em primeiro lugar, encontra-se o fato de que os processos de gestão ambiental adotam como referência unidades territoriais que raramente coincidem geograficamente com as unidades político-administrativas que costumam servir de referência para as ações de mobilização social.

Desta forma, torna-se necessário investir na construção de uma unidade territorial complexa, que permita compatibilizar as referências da gestão pública (município, localidades, regiões administrativas) com a delimitação de grupos sociais pertencentes a uma mesma unidade ambiental, como, por exemplo, uma bacia hidrográfica, ou uma unidade de conservação. Trata-se aí da construção coletiva de uma *unidade territorial socioambiental* que deve ser realizada de modo pedagógico junto aos atores sociais envolvidos, tanto do poder público quanto da sociedade civil, de modo que as articulações entre as referências geográficas, políticas e socioambientais sejam internalizadas nas representações e práticas sociais a respeito da participação destes grupos no processo de gestão.

Um segundo aspecto refere-se à questão da *responsabilização e efetivo envolvimento dos setores da administração pública implicados no processo de gestão*. É preciso que os técnicos e representantes políticos dos órgãos públicos atuem diretamente nos espaços de mobilização social, de forma que se possa garantir uma abordagem integrada das questões técnicas e políticas que serão tratadas.

O terceiro ponto diz respeito à *democratização das relações entre os discursos técnico e político*, ou seja, a necessidade de compatibilizar e integrar o discurso/conhecimento dos atores técnicos e o discurso/conhecimento dos atores socio-políticos envolvidos no processo de mobilização. Enquanto sujeitos de campos de relações específicos, atores técnicos (geralmente governamentais e/ou acadêmicos) e atores socio-políticos (organizações da sociedade civil com experiência vivencial dos problemas ambientais) apresentam visões diferenciadas sobre as questões ambientais. Estas diferenças,

que poderiam ser vistas como complementares, freqüentemente produzem conflitos de percepção cujas implicações políticas precisam ser compreendidas e monitoradas no processo de mobilização social. Trata-se da necessidade de construção do saber ambiental, no sentido colocado por LEFF (2001), de um diálogo de competências que devem ser integradas para que se forme uma real consciência das causas e formas de resolução dos problemas ambientais. Isto tem a ver com a questão da sustentabilidade dos processos que serão desencadeados no planejamento e execução da gestão ambiental, ou seja, as condições democráticas e participativas para a definição de critérios para tomada de decisões.

Um terceiro princípio metodológico relevante trata da **inserção das ações de mobilização social nos processos socio-ambientais locais pré-existentes**. Ou seja, as questões ambientais são processos historicamente marcados e socialmente vividos, que geram um acúmulo de experiências e de conseqüências socio-políticas, econômicas, jurídicas e culturais, que não podem ser ignoradas, mas, pelo contrário, são de fundamental importância para a eficácia de um processo de mobilização para a gestão ambiental. É necessário, assim, considerar a tessitura de acontecimentos e as redes de relações que informam, definem e sustentam as identidades e os conflitos socioambientais, tais como se apresentam no momento da implementação do processo de mobilização social.

Aqui também é preciso considerar que geralmente os processos de gestão ambiental já apresentam uma história de conflitos políticos entre poder público e sociedade civil que existem previamente à implantação de procedimentos de mobilização social. Portanto, estes devem ser criticamente avaliados e re-dimensionados dentro da dinâmica da mobilização social, para que possam ser arbitrados nos contextos avaliativos e decisórios implementados.

O último princípio refere-se às condições de **qualificação da equipe técnica** encarregada da implementação do processo de mobilização social. Os pontos básicos para essa qualificação são: (1) visão objetiva da conjuntura de relações políticas entre os atores sociais no contexto local; (2) visão objetiva da conjuntura de relações políticas entre o poder público e os atores técnicos envolvidos na elaboração do Plano de Gestão; (3) flexibilidade e mobilidade para lidar com a fragilidade da posição e do papel de mediação; (4) capacidade de produzir materiais de apoio pedagogicamente adequados à integração técnico-política e à construção do saber ambiental.

PARTE II – O CASO DO PLANO DE GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO

1. Termo de Referência e Proposta Técnica: concepção e importância atribuída à mobilização social

Inserido no atual panorama jurídico e político para a gestão das águas no Brasil, o Governo do Distrito Federal (GDF) realizou, no ano de 2002, uma Concorrência Pública Internacional, para a elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Distrito Federal e Entorno (PGIRH-DF), o qual faz parte do Programa de Saneamento Básico do Distrito Federal.

No Edital de Licitação para elaboração do Plano consta o Termo de Referência que orienta as propostas a serem encaminhadas e estabelece os critérios de natureza técnica e administrativa para o fornecimento das informações que subsidiarão a construção do Plano.

A empresa consultora que venceu o processo de licitação, representada pelo Consórcio GOLDER-FAHMA, apresentou, em janeiro de 2003, uma Proposta Técnica, declarando-se de inteiro acordo com as condições e conteúdo do Termo de Referência, tendo então seus serviços contratados pelo GDF por meio da Secretaria de Infra-Estrutura e Obras.

O Termo de Referência definia um Modelo de Gerenciamento de Recursos Hídricos que destacava quatro funções gerenciais. Enquanto as duas primeiras funções referiam-se ao

levantamento das demandas de uso e das ofertas da água, a terceira função referia-se à compatibilização das duas primeiras por meio do Gerenciamento das Intervenções nas Bacias Hidrográficas, onde então ganhava destaque a importância da participação da sociedade civil para o desenvolvimento de grande parte dos trabalhos. Uma quarta função destacava o Gerenciamento Interinstitucional, propondo a integração das demais funções gerenciais e incluindo os diversos órgãos e instituições ligados à gestão de recursos hídricos no DF.

As idéias de descentralização e participação social estavam presentes de modo claro no documento. Afirmava-se a necessidade de fortalecer os movimentos sociais através da integração das instituições, dos agentes e dos representantes da comunidade, o que deveria conduzir à formação de Comitês de Bacia Hidrográfica. Dizia-se, por exemplo, que a busca da descentralização do gerenciamento

“... não deve ser confundida ou utilizada como uma tentativa de diluição do poder do Estado, mas exatamente o oposto, deve ser adotada como mais um instrumento para seu exercício de forma legítima, coerente e eficiente.”
(SECRETARIA DE OBRAS – DF, 2002 - pág. 16-17).

Ou seja, considerava-se que, para que houvesse legitimidade e eficácia na elaboração de projetos institucionais visando a promoção do desenvolvimento, o Estado deveria atuar dentro de padrões de respeito à participação da sociedade como um todo.

A participação social também se destacava no Termo de Referência quando se determinava a realização de quatro Seminários, que teriam por objetivo:

“1 - informar a sociedade a respeito dos problemas das águas no DF e entorno e das alternativas de solução;

2 - discutir com os diferentes segmentos da sociedade as alternativas de intervenção, de forma a serem obtidos subsídios para a atuação e para as decisões a serem tomadas pelas entidades competentes;

3 - estimular a organização da sociedade e a formação de entidades participativas, na forma inicialmente de Associações de usuários e posteriormente, na forma de Comitês de Bacia Hidrográfica e do Conselho de Recursos Hídricos do DF”. SECRETARIA DE OBRAS – DF, 2002 - pág. 20.

Além dos Seminários, também era exigida a realização de uma Consulta Pública, obedecendo à legislação vigente, de maneira a estimular a continuidade da participação social no âmbito do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos.

Nesses encontros deveriam ser discutidos os problemas e potencialidades dos recursos hídricos nas bacias, incorporando-se as contribuições da sociedade à visão técnica, identificando-se e organizando-se grupos de trabalho que deveriam se reunir periodicamente para aprofundar as discussões.

Como cenário dessa visão sócio-política, exigia-se a construção de espaços e dinâmicas constantes nos quais as pessoas pudessem conversar e mediar conflitos na busca de interesses comuns de uma comunicação democrática.

O segundo documento aqui considerado, a Proposta Técnica elaborada pelo Consórcio que ganhou a Concorrência Pública, destacava em sua Metodologia do Plano de Trabalho que seria necessário

“harmonizar os planos de intervenções existentes nas bacias e a necessidade de envolver os diversos segmentos da sociedade num modelo de gerenciamento que busca conciliar as disponibilidades e demandas de água”. CONSORCIO GOLDBER / FAHMA, 2003

A necessidade de uma proposta de trabalho que incorporasse o processo de Mobilização Social nas bacias do DF evidenciava-se também na seção intitulada *Diagnóstico e Prognóstico da Demandas Hídricas*, onde o item *Diagnóstico da dinâmica social das*

bacias indicava que a metodologia de mobilização deveria contemplar a realização de seminários, consulta pública e formação de grupos temáticos de trabalho:

“É essencial ao processo de mobilização que as ações do PGIRH/DF sejam permeáveis e tecnicamente preparadas para receber, registrar, e aproveitar as manifestações dos grupos sociais que busca mobilizar, por mais sutis, tecnicamente limitadas e logicamente formuladas que estas se apresentem. O compromisso de respeitar e de considerar o conjunto de manifestações que a mobilização irá gerar deve ser claro”. CONSORCIO GOLDER / FAHMA, 2003.

Outro aspecto destacado na Proposta Técnica chega mesmo a advertir sobre o risco de um processo autoritário que ignore o protagonismo dos grupos sociais, recomendando que deveria ser assegurada a

“... continuidade do processo de mobilização. O desinteresse massivo de grupos ao longo do processo decorre de uma estratégia equivocada, que foca muito a apresentação de informações para as populações locais e deixa o processo ‘surdo’ para os saberes e percepções que os próprios grupos elaboram”. CONSORCIO GOLDER / FAHMA, 2003

Atendendo aos objetivos explicitados no Termo de Referência e na Proposta Técnica, a equipe encarregada de realizar o trabalho de Mobilização Social, cuja coordenação foi encabeçada pelos autores desse artigo, apresentou uma Proposta de Mobilização Social com base nos princípios metodológicos anteriormente descritos.

Nesta concepção, o PGIRH-DF é entendido prioritariamente como um instrumento que visa permitir a gestão compartilhada do uso integrado dos recursos hídricos, e que exige, portanto, o estabelecimento de espaços democráticos que permitam uma intensa e permanente interação entre todos os grupos envolvidos.

Na proposta da equipe de mobilização, a primeira etapa para a implementação destes espaços era a identificação e caracterização dos atores sociais estratégicos, obtidos inicialmente com dados primários, e posteriormente com dados secundários, resultando em um diagnóstico das forças sociais presentes nas bacias e na criação de um fórum permanente, pré-formador de futuros Comitês de Bacia, para discussão das questões hídricas. Atendia-se, assim, à necessidade de sistematização de todas as contribuições dos envolvidos para compor um quadro que se aproximasse o máximo possível da realidade das bacias estudadas.

Da mesma forma, esperava-se que as informações provenientes da sociedade civil, e produzidas em tais espaços, seriam compatibilizadas e integradas ao discurso técnico, resultando na construção de um *saber ambiental* específico às questões hídricas em pauta.

Igualmente, seria necessário garantir a continuidade com experiências anteriores de gestão ambiental, como o processo de construção da participação do Distrito Federal na I Conferência Nacional do Meio Ambiente, ocorrido em 2002. Pretendia-se, dessa forma, reforçar o entendimento de que todas as questões ambientais são processos vividos e registram um acúmulo de experiências que não deve ser esquecido ou ignorado. Na construção do *pertencimento* e do *saber ambiental*, a sociedade traz em si uma herança, uma história, que serve como base para projeções e construções futuras.

Seria de se esperar, portanto, que no curso das ações de construção do PGIRH-DF, a participação social tivesse seu papel valorizado e seu alcance ampliado, garantindo-se assim espaços permanentes de encontro e discussão na busca de soluções comuns às questões ambientais. No entanto, não foi o que ocorreu, como relatamos a seguir.

2. Obstáculos à mobilização social

A experiência de fato implementada na execução do PGIRH-DF revelou que existiam componentes e tendências ocultos no discurso dos Termos de Referência e das Propostas

Técnicas, os quais passaram a se tornar manifestos à medida que a práxis ia exigindo a tomada de decisões.

Essas tendências são descritas a seguir como obstáculos, ou seja, elas revelam o modo pelo qual a dinâmica técnico-política foi progressivamente inviabilizando a implementação dos princípios declarados no discurso, gerando distorções e mesmo inversões de sentido e valor nas concepções iniciais.

Obstáculos financeiros

A proposta original da equipe de Mobilização Social sofreu cortes severos no que tange ao seu orçamento. Em consequência, a equipe de coordenação e de técnicos de campo foi restringida em sua capacidade de alcance logístico e geográfico, limitando-se consideravelmente a amplitude do trabalho de mobilização nas comunidades das bacias hidrográficas..

Após intensas negociações com a Secretaria Executiva do Consórcio GOLDER-FAHMA, e considerando que havia um limite além do qual estariam sendo radicalmente prejudicadas a qualidade do trabalho e a importância estratégica da proposta de Mobilização Social, dentro dos princípios que nortearam o trabalho da equipe que o desenvolveu, chegou-se ao menor formato possível, o qual previu as seguintes etapas de trabalho:

- Diagnóstico da Organização Política e Sócio-ambiental;
- 1º Ciclo de Seminários por Bacias Hidrográficas;
- Grupos de Trabalho por Bacias Hidrográficas;
- 2º Ciclo de Seminários por Bacias Hidrográficas;
- Consulta Pública;
- Constituição de fórum permanente para a formação de Comitês de Bacias Hidrográficas.

A previsão de orçamento para a primeira Proposta de Mobilização Social apresentada pela equipe da Mobilização Social, visando a realização de um processo de trabalho de compatível com os princípios metodológicos propostos, era de R\$ 493.000,00 (quatrocentos e noventa e três mil reais). O orçamento final aprovado foi de R\$ 187.000,00 (cento e oitenta e sete mil reais), espelhando dessa forma o baixo nível de prioridade atribuído ao componente *Mobilização Social* pelo poder público e pela empresa executora, no processo de elaboração do PGIRH-DF³.

Obstáculos referentes a prazos e recursos operacionais

Uma outra questão que emergiu à medida que a práxis se desenrolou foi a compatibilização de prazos de execução entre as ações de mobilização social e as operações técnicas de levantamento e análise de dados sobre a realidade dos recursos hídricos nas bacias hidrográficas.

As injunções de caráter temporal e geográfico dos levantamentos técnicos não são necessariamente compatíveis com a dinâmica própria dos processos de mobilização social, os quais apresentam um caráter de continuidade e irreversibilidade específicos.

A mobilização social é um processo instituinte que ocorre num crescendo, como uma espécie de onda que não pode ser detida ou revertida, sob pena de inviabilizar as bases de consentimento e negociação contratualizadas junto às entidades da sociedade civil e da administração pública em nível local. Isto ocorre devido à natureza micro-política dos fenômenos em questão, onde estão em jogo conflitos sócio-ambientais gestados numa história anterior de disputas e negociações.

³ Cabe destacar que os recursos financeiros disponibilizados para a elaboração do PGIRH-DF, segundo informado durante a realização de todos os encontros do 1º Ciclo de Seminários pelo então Diretor de Recursos Hídricos da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, Sr. Luiz Carlos Buriti, eram da ordem de U\$1.800.000 (um milhão e oitocentos mil dólares), provenientes do Banco Mundial.

Portanto, quando da implementação das ações de construção do Plano, seria previsível que houvesse ajustes necessários, porém dando-se prioridade ao processo de mobilização social, e fazendo-se com que o trabalho das demais equipes técnicas se coadunasse às demandas daí provenientes. No entanto, não foi o que ocorreu.

Devido a problemas operacionais na relação entre o Consórcio GOLDER/FAHMA e o Governo do DF, o prazo de quatro semanas determinado para a realização do primeiro ciclo de Seminários foi encurtado para três semanas, congestionando o trabalho da já reduzida equipe de Mobilização Social, e dificultando o atendimento simultâneo às respectivas bacias.

A par da redução dos prazos propostos para o desenvolvimento da primeira etapa do trabalho, as limitações de ordem operacional (apenas uma linha telefônica disponível; questão do transporte das pessoas mobilizadas para os seminários, etc), somaram-se aos obstáculos que limitaram o potencial de mobilização da equipe e de participação dos atores sociais envolvidos, limitando também o alcance dos resultados pretendidos. Esse aspecto pôde ser particularmente observado nas áreas de difícil acesso e precariedade de meios de transporte à disposição da população, como é o caso das áreas que contam com uma infraestrutura urbana mais precária (Bacias dos rios Maranhão, Preto, S. Marcos e Corumbá).

Obstáculos em relação à responsabilidade do poder público

A responsabilização e efetivo envolvimento dos setores da administração pública implicados no processo de gestão ficou claramente definida quanto ao monitoramento dos prazos e conteúdos das ações da empresa contratada, revelando uma disputa implícita pela gestão dos recursos provenientes do financiamento do PGIRH-DF.

Porém, no que se refere ao envolvimento real do poder público nos espaços de debate com a sociedade civil, o que se verificou foi uma presença voltada para a mera apresentação formal da proposta do PGIRH (basicamente acontecendo apenas na abertura dos seminários, quando acontecia uma breve exposição por parte de algum dirigente da agência ambiental), seguida de uma atitude de alheamento e mesmo de ausência total de representantes do poder público nos momentos críticos de debate com os grupos mobilizados.

Diante da necessidade de assumir a responsabilidade pela gestão pública, frente às questões colocadas pelos grupos mobilizados, a esquiva dos técnicos e representantes dos órgãos diretamente ligados à gestão dos recursos hídricos, como a agência ambiental (SEMARH) e de saneamento (CAESB), foi um fator bastante criticado pelos próprios participantes do 1º Ciclo de Seminários, em todos os Seminários realizados na primeira etapa.

Dessa forma ficava evidente que o Governo do DF não estava assumindo a responsabilidade política pela validade do PGIRH como instrumento de gestão.

3. Etapas realizadas no processo de Mobilização Social

Apesar destes obstáculos, foram cumpridas duas etapas fundamentais no processo de Mobilização Social.

A primeira foi a elaboração do Diagnóstico da Organização Política e Socioambiental do Distrito Federal, onde foram realizados levantamentos iniciais, e identificados e entrevistados atores básicos e estratégicos para o referido processo.

A segunda foi a realização do 1º Ciclo de Seminários, tendo como objetivos: (i) sensibilizar os atores de base e estratégicos identificados em cada bacia hidrográfica do DF e Entorno, para dar início à execução do processo participativo da sociedade civil na elaboração do PGIRH/DF; (ii) apresentar a proposta do PGIRH/DF aos participantes, em especial a concepção e o cronograma da mobilização social e (iii) organizar os Grupos de Trabalho por bacia hidrográfica.

Nesta segunda etapa realizou-se uma revisão e ampliação das listas de entidades convidadas já existentes e levantamentos adicionais a partir das listagens obtidas junto aos

atores de base e estratégicos, incluindo as indicações das Administrações Regionais do DF e dos entrevistados na primeira etapa.

Foram também realizados contatos específicos com algumas instituições consideradas estratégicas, tais como: EMATER-DF (Empresa de Assistência Técnica Rural), CAESB (Companhia de Água e Esgotos de Brasília), MP-DF (Ministério Público do DF), SEDUH-DF (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – DF), UCB (Universidade Católica de Brasília), Fórum das ONGs Ambientalistas do DF, Federação dos Sindicatos Rurais do DF, CONÁGUA (Consórcio Intermunicipal de Usuários de Recursos Hídricos da Bacia do Alto Tocantins), Comissão Pró-Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Maranhão e Comissão Pró-Comitê de Gestão da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá. Estes contatos tiveram como objetivo identificar possibilidades de parceria com estas instituições para a realização do 1º Ciclo de Seminários.

Com o intuito de alcançar os objetivos elencados anteriormente, os Seminários seguiram, em geral, um programa padrão: apresentação do PGIRH/DF, dinâmica de apresentação dos participantes e localização espacial na respectiva bacia, apresentação de elementos técnicos, exibição de vídeo, e formação dos grupos de trabalho que configurariam a etapa posterior.

Essa etapa foi particularmente prejudicada pela redução do prazo previsto para realização dos Seminários, uma vez que no decorrer do processo houve mais uma solicitação de redução do prazo para realização dos Seminários.

4. Etapas não realizadas no processo de Mobilização Social

Depois de cumpridas as duas etapas acima detalhadas, a próxima etapa da Mobilização Social para a elaboração do PGIRH seria a realização dos encontros dos Grupos de Trabalho por Bacia Hidrográfica e a realização do segundo Ciclo de Seminários.

Estavam previstos dois GTs por bacia, tendo cada um uma série de três encontros. Os resultados alcançados no 1º Ciclo de Seminários demonstraram que existia uma imensa demanda por participação de parte da sociedade organizada nas bacias hidrográficas. Diversos grupos técnicos ligados a organizações governamentais e não-governamentais, universidades e outras formas de organização social, reivindicaram acesso aos dados levantados pelas equipes técnicas da GOLDER/FAHMA sobre as respectivas bacias, bem como manifestaram interesse e apontaram a necessidade de que seus estudos e pesquisas fossem considerados na elaboração do Plano.

Por outro lado, apesar das apresentações e explicações oferecidas durante o 1º Ciclo de Seminários, grupos organizados com atuação socioambiental e educativa também reivindicaram uma melhor compreensão dos objetivos e metas do PGIRH, principalmente tendo em vista experiências anteriores de relações frustradas de participação em iniciativas do poder público na área de gestão ambiental do DF.

Porém, as ações de mobilização foram sumariamente interrompidas por determinação do Governo do Distrito Federal, por motivos que não foram publicamente esclarecidos.

5. Conseqüências da interrupção do processo de Mobilização Social pelo GDF

Na visão da equipe responsável pelo processo de mobilização social, o primeiro ciclo de seminários foi uma condição necessária, mas não suficiente, para caracterizar a existência de um efetivo processo de participação social na elaboração do PGIRH/DF. Visou à sensibilização dos atores para que, na terceira etapa, viessem dar início ao diálogo sistematizado sobre a realidade dos recursos hídricos em cada bacia.

Portanto, só na etapa seguinte, quando estavam previstos encontros de Grupos de Trabalho por Bacia e a realização do 2º Ciclo de Seminários, é que de fato seriam organizados os espaços nos quais a sociedade civil e poder público poderiam debater as

questões relevantes de cada bacia, com a mediação técnica das equipes do Consórcio GOLDER/FAHMA que estavam levantando dados sobre a situação hídrica do DF e Entorno.

A etapa realizada consistiu apenas do primeiro passo em direção ao reconhecimento social e institucional de um processo de gestão participativa que deveria culminar com a elaboração da proposta da sociedade civil para a construção do PGIRH/DF.

Tendo em vista o histórico relatado, alguns pontos merecem ser destacados como conseqüências da interrupção do processo de mobilização e participação da sociedade na elaboração PGIRH.

Primeiro, o fato de que se interrompeu uma experiência inédita no DF, em se tratando de elaboração de planos de recursos hídricos. No histórico de gestão de recursos hídricos no DF não se tem notícia de plano algum que tenha sido elaborado com uma mínima participação da sociedade local. Normalmente os planos elaborados para o DF seguiram o receituário clássico: o poder público licita a elaboração do plano, contrata uma consultora de porte (normalmente com sede fora do DF), ou um consórcio de empresas ligadas a recursos hídricos, e o trabalho é executado apenas pela equipe técnica contratada, em conjunto com as agências governamentais envolvidas. Nem sempre as equipes técnicas da consultora têm alguma vinculação local com o DF, freqüentemente vindo de fora – o mesmo caso da equipe técnica da GOLDER/FAHMA, que estava enfrentando enormes dificuldades por não conhecer a realidade do DF, segundo relatos dos próprios membros da equipe.

Segundo, mesmo diante do suposto reconhecimento social e institucional do processo de mobilização da sociedade e sua efetiva participação elaboração do PGIRH, cabe salientar que em todo o processo/período de mobilização a sociedade civil não foi devidamente informada sobre os conteúdos dos levantamentos técnicos que estavam paralelamente sendo realizados pela consultora contratada para elaboração do Plano. Ou seja, já ficava de certa forma evidente a pouca importância que o GDF e o Consórcio GOLDER/FAHMA estavam dando à participação da sociedade no processo de elaboração do PGIRH.

Terceiro, interrompeu-se a construção de um diálogo democrático entre a visão técnica e a visão social, deixando de ser devidamente registradas e sistematizadas as demandas e propostas da sociedade, com o objetivo de se concretizar a participação social que legitimaria a elaboração do PGIRH/DF. Descaracterizou-se assim, a existência de um processo mais amplo de participação social na elaboração do PGIRH/DF.

Com isso, alguns princípios defendidos pela equipe responsável pela mobilização social foram não só enfraquecidos, mas alguns simplesmente anulados, entre eles:

- Apoio à constituição de novos atores sociais entre a sociedade não-organizada:

No processo de levantamento de entidades em geral – ONGs, associações comunitárias, grupos organizados diversos – para fins de participação no processo de mobilização do PGIRH, foram identificados inúmeros cidadãos e agrupamentos com potencial para se constituírem em novos atores sociais no tocante à gestão de recursos hídricos no DF. Com a interrupção do trabalho, perdeu-se, também, a possibilidade de fortalecer esses novos atores.

- Integração técnico-política:

Como acima já destacado, em todas as etapas cumpridas relativas ao processo de mobilização social não houve integração entre o setor técnico da equipe GOLDER/FAHMA e o processo de mobilização social.

- Envolvimento do poder público visando gerar compromisso político;

O envolvimento do setor governamental responsável pela gestão de recursos hídricos no DF – especificamente SEMARH e CAESB – durante todo o processo de mobilização foi marginal, demonstrando que o Governo do DF não se responsabiliza frente à população pela legitimidade e viabilidade do PGIRH como instrumento efetivo de gestão dos recursos hídricos.

- Garantia de condições democráticas de comunicação, debate e negociação;

A súbita interrupção do processo de mobilização da sociedade no PGIRH pode ser considerada como uma antítese à garantia de condições democráticas de comunicação, debate e negociação.

- Credibilidade do processo convocatório.

O processo de mobilização gerou uma expectativa considerável na sociedade organizada, dado que seria o primeiro plano de gestão de recursos hídricos realizado no DF com ampla participação de setores envolvidos com a questão. A interrupção abrupta do processo provocou a sensação de que a função do envolvimento da sociedade tinha um caráter meramente legitimatório, não importando de fato as contribuições desses atores na construção do pacto social, acarretando assim a perda de credibilidade de todo o processo convocatório anteriormente realizado.

CONCLUSÕES

A decisão do Governo do Distrito Federal em cancelar a programação prevista pela mobilização social para elaboração da proposta do PGIRH/DF, paralisando o processo de participação da sociedade implicou a anulação da credibilidade e eficácia do processo de construção de uma gestão participativa, princípio norteador da Política Nacional de Recursos Hídricos, resultando em dificuldades para a retomada futura desse processo, no que se refere à transparência das relações entre o poder público e a sociedade civil.

A gestão democrática dos recursos hídricos é, portanto, mais que uma decisão política, é uma exigência que se deve à própria natureza da água tendo em vista a necessidade de uma gestão articulada com as diversas áreas técnicas implicadas e com os diversos grupos sociais que são sujeitos diretos do uso dos recursos hídricos, tendo em vista sustentabilidade do processo de gestão.

Trata-se, assim, da necessidade de construir uma teia de campos de conhecimento técnico e social que contemple as especificidades culturais, institucionais, sócio-políticas e econômicas, de cada região.

Torna-se necessário, portanto, um nível de governabilidade que permita a formulação e implementação de políticas públicas construídas a partir de um acordo que contemple os vários setores da sociedade envolvidos com a questão, contribuindo para a construção de uma sustentabilidade social (NOGUEIRA, 2005).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIRO, Y. E. K. **Prospects for Local Community Participation in the Management of the Göksu Delta Protected Special Area in Turkey**. University of California, Berkeley, 1998.

CONSÓRCIO GOLDER / FAHMA. - Golder Associates do Brasil Ltda / Fahma Planejamento e Engenharia Agrícola Ltda. **Elaboração do Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Distrito Federal - PGIRH/DF - Volume 1 - Proposta Técnica**. Brasília, 2003.

FERREIRA, I. C. B. (s/d). **A formação do aglomerado urbano de Brasília**. Universidade de Brasília/ NEUR/CEAM.

HERINGER, R. R. "Estratégias de descentralização e políticas públicas", in **Participação Social e Gestão Pública**, Muniz, J. N. & Gomes E. C. (orgs.), Belo Horizonte, 2002 (75-81).

LEFF, E. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LIMA, R. B. **O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre gerir e gerar.** Paper apresentado no IV Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Belém, 2001, 24 p.

MCNEELY, J. A. **Expanding Partnerships in Conservation.** Island Press, Washington D.C., 1995.

NOGUEIRA, D. **Participação e Reconhecimento na Organização Social em Torno da Gestão de Recursos Hídricos: uma análise comparada da Bacia do Rio das Velhas/MG e da Bacia do Rio dos Sinos/RS.** Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política/UnB, 2004.

NOGUEIRA, D., CARESTIATO, A. **Relatório Final da Oficina Nacional da Sociedade Civil no PNRH – Ampliando o Debate em Torno das Águas do Brasil.** MMA/SRH. Brasília, junho de 2005.

SANTOS, B. de S., AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático, in Santos, B. S. (org.) **Democratizar a democracia: Caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 (39-82).

SÁ, L. M., SANTOS, R. A. N. **Gestão Ambiental Urbana e Participação Social: Rompendo os Limites do Clientelismo Autoritário.** Artigo apresentado no Seminário A Questão Ambiental Urbana: Experiências e Perspectivas – NEUR/CEAM, Universidade de Brasília, IPEA, IRD – Julho, 2004.

SECRETARIA DE OBRAS - Distrito Federal - **Edital de Licitação - Fase de Qualificação. Anexo I - Termo de Referência - Projeto Básico. Concorrência Pública Internacional nº 001/2002.**