

Projeto coalizões de água: Resumo dos resultados

Dr. María Mancilla García
Dr. Örjan Bodin

Os pesquisadores

María Mancilla-García e Örjan Bodin trabalham no Stockholm Resilience Centre, um centro transdisciplinar para o estudo dos processos de governança ambientais na Universidade de Estocolmo. Eles trabalham particularmente sobre a gestão da água e, mais concretamente, sobre os processos colaborativos de gestão. Tentam entender as condições que explicam se esses processos funcionam ou não – ou seja, pesquisam se os processos participativos cumprem com as funções de inclusão e deliberação para o uso sustentável do recurso, conforme estabelecido pelo sistema brasileiro de gestão dos recursos hídricos. Sua pesquisa é independente e, no caso deste projeto, foi financiada pela União Europeia.¹ Nenhum dos dois têm interesses pessoais envolvidos neste projeto nem nenhum conflito de interesse com nenhuma das organizações que participam na gestão da bacia ou da sub-bacia.

O desenvolvimento da coleta de dados

Durante alguns meses do ano de 2016, a doutora María Mancilla García entrevistou os participantes em dois comitês de bacia no Brasil e dois no Peru, além de entrevistar alguns atores importantes para a gestão da água nas bacias selecionadas (embora não participassem nos comitês) e alguns atores ao nível nacional. A análise comparativa dos dados é útil para fazer emergir diferenças entre os países, sobre o formato das instituições, os mecanismos de participação, etc. Deste modo, ela permite entender melhor as particularidades de cada país. Neste documento, nos concentraremos no caso do Brasil, mas estamos à disposição para fornecer mais informações sobre qualquer dos pontos apresentados, incluída a comparação com o caso peruano.

A grande diversidade de atores entrevistados permite entender a diversidade dos pontos de vista representados nos comitês. A pesquisa foi conduzida respeitando um estrito código ético que implica em que todas as contribuições tenham sido tratadas como anônimas.

Objetivo do projeto

O projeto trata de entender dois elementos:

1. Se os objetivos de gestão participativa e integrada dos recursos hídricos são atingidos

2. Quais são os obstáculos ou as ameaças a esses objetivos

Portanto, esta pesquisa não defende nenhuma visão específica da gestão da água, mas se alinha com os objetivos da Gestão Integrada de Recursos Hídricos implementada no Brasil: a equidade de acesso e a participação justa de todos.

Perguntas de pesquisa

Através das metodologias utilizadas, a análise de redes sociais e a análise temática dos discursos (que estão apresentadas na próxima seção), o projeto faz as seguintes perguntas:

1. Quais são os êxitos obtidos graças à participação de atores diversos? Quais são as dificuldades identificadas para obter uma participação justa?
2. Quais são as características dos atores que aparecem como centrais nas redes estudadas? São os atores centrais aqueles que pertencem a um Estado ou a um setor em particular?
3. Quais são os motivos que explicam que um ator é considerado influente por outros? Tem a ver com o tempo passado no comitê, com o seu nível de envolvimento ou com o fato de o ator participar em outros foros além do comitê?
4. Os participantes nos comitês, tendem a alinhar suas posições com atores que percebem como influentes ou com atores com características similares às próprias?

Métodos e resultados

Nós entrevistamos os participantes em quatro comitês – dois no Peru e dois no Brasil – assim como pessoas que têm participado na gestão das bacias estudadas. Usamos um tipo de entrevista para os participantes nos comitês (88 pessoas) focalizada no trabalho no comitê, e outro para o resto das pessoas entrevistadas (34 pessoas, que incluem antigos participantes no comitê, participantes nos conselhos estaduais de recursos hídricos, pessoal da ANA, da Agevap, etc.) sobre aspectos mais gerais do sistema de gestão dos recursos hídricos.

Análise de redes

Os participantes nos comitês responderam a quatro perguntas que têm nos permitido construir redes sobre as suas percepções sobre outros participantes. Cada um

dos participantes nos comitês, avaliou o resto de participantes em função de:

- A frequência de troca de informações
- A frequência de alinhamento de posições – com qual frequência concordavam em termos de votações, prioridades na agenda, etc.
- O nível estimado de compartilhamento da visão sobre a bacia
- A percepção da influência no comitê de cada um dos participantes

Com essas informações, foi possível explorar as seguintes perguntas:

- O alinhamento de posições se produz dentro dos Estados ou dos segmentos? Quer dizer, as pessoas alinham-se com terceiros percebidos como os líderes do próprio Estado ou segmento?
- As pessoas consideradas como as mais influentes têm origem em segmentos diversos ou a influência é concentrada sempre no mesmo segmento?
- Que outros fatores explicam a influência dos atores?

O nosso estudo sobre as redes conclui que:

- Aqueles participantes que não possuem os atributos tradicionais da influência (Dahl 1994), como ter recursos econômicos ou autoridade formal, conseguem ser percebidos por outros participantes como influentes. Portanto, isso sugere que os atores influentes podem emergir de qualquer segmento e que não existe, nos comitês estudados, uma concentração da influência.
 - Como explicamos isso? O estudo não apresenta conclusões finais sobre esse ponto. Uma hipótese que desejamos verificar num próximo estudo é a influência da longa existência dos comitês estudados e, particularmente, o CEIVAP, em explicar a institucionalização do comitê como um foro onde os participantes podem estabelecer influência através da participação.
- Não existem coalizões nos Estados nem nos setores – pelo menos não são coalizões de longo prazo. Também não é o foro uma simples repetição das divisões administrativas Estaduais pré-existentes. Em vocabulário de análise de redes, dizemos que não existe um fenômeno de “homofilia”, isso quer dizer que os

atores não alinham-se sistematicamente com aqueles que são similares a eles mesmos.

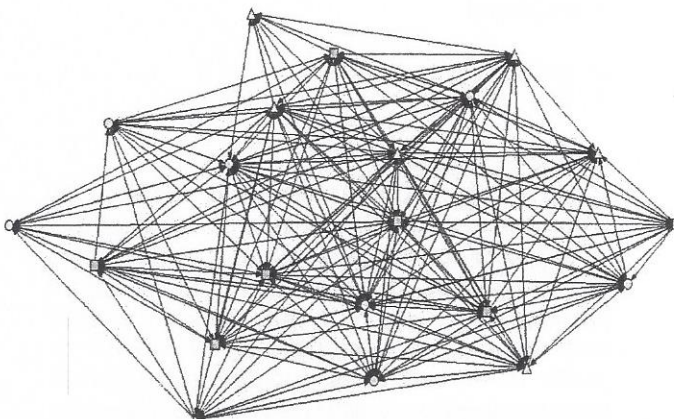


Figura 1: Rede do Comitê do Médio Paraíba do Sul. As formas de cores diversas representam os participantes de diversos segmentos. Podemos observar que os participantes alinham com outros de diversos segmentos e que a centralidade não tem correlação com o segmento.

- O sistema não exclui participantes novos – nem sempre os mesmos atores são influentes – o tempo passado no comitê não explica porque alguns participantes são mais influentes que outros, e, portanto, sugere que não existe uma captura da instituição por parte de algumas pessoas.
- Os “profissionais” - ou seja, aquelas pessoas que definiram a participação no comitê como fundamental para o seu trabalho - não estão em uma posição melhor que os não-profissionais para exercer influência, mas eles conseguem participar em mais redes de troca de informações.
- O resultado mais importante do nosso estudo é que os participantes que exercem maior influência são aqueles que participam em outros foros além dos comitês. A nossa análise estatística indica que maior participação em outros foros, maior a influência no comitê.

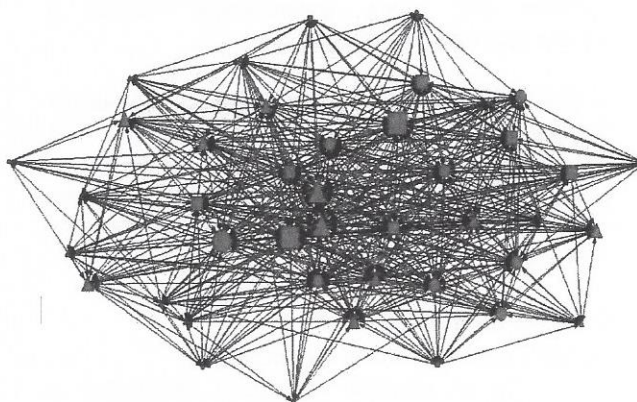


Figura 2: Rede do CEIVAP. As diferentes formas representam os segmentos e o tamanho das figuras o nível de influência do participante. Observamos que os participantes influentes provêm de todos os segmentos.

Análise temática inspirada na análise de discurso

Todas as informações qualitativas recolhidas foram analisadas tematicamente, à procura dos temas mais importantes nos casos. Esta análise nos permitiu observar que quando todos os casos são tratados em conjunto, os comitês tentam obter três objetivos principais: criar canais de comunicação, criar uma plataforma para incluir atores tradicionalmente excluídos da política pública e desenvolver uma gestão sustentável da bacia. A nossa análise nos permitiu, ainda, descobrir a importância do conhecimento e do discurso técnico em suportar ou impedir a realização desses objetivos.

O tema da inclusão

A teoria tem escrito muito sobre a questão da inclusão de diversos grupos – mediante mecanismos participativos – em processos de gestão dos bens comuns (Reed 2008; van den Brandeler et al. 2014; Newig et al. 2016). É uma questão difícil de estudar. Os mecanismos participativos podem estar desenhados para tentar incluir explicitamente alguns atores tradicionalmente excluídos da gestão pública, como, por exemplo, as populações indígenas, rurais ou alguns interesses ditos “não-humanos”, caso dos interesses ambientais – representados por ambientalistas ou universitários. No entanto, certificar a presença de representantes dessas populações nem sempre é suficiente para que elas possam ter um papel efetivo na gestão dos bens comuns e, nesse caso em particular, da água. Por exemplo, um dos elementos que aparece na nossa análise é que o conhecimento técnico facilita a um ator ser escutado e levado a sério no comitê.

A importância do “técnico”

Observamos que embora o conhecimento técnico não é homogeneamente distribuído a través dos participantes, algumas categorias de atores tradicionalmente excluídos da gestão possuem um importante conhecimento técnico. Por exemplo, a presença de associações ambientalistas com pessoal formado tecnicamente permite que projetos e propostas sejam apresentadas dentro de um marco técnico.

Além do conhecimento técnico adquirido de maneira pessoal, os participantes nos comitês podem ganhar conhecimento técnico de várias maneiras. O comitê oferece oportunidades indiretas para obter esse conhecimento: vários participantes compartilharam o processo de aprendizagem iniciado graças aos comitês: ganharam conhecimento participando nas câmaras técnicas ou na diretoria, graças às discussões com outros participantes e ao trabalho que tiveram que fazer nessas instâncias. Outros participantes apresentaram a importância da presença dos funcionários da Agevap (e

dos órgãos executivos Estaduais) e a possibilidade de consultá-los, e ter acesso a dados que consideram importantes para sua compreensão do sistema. Esse é um tema presente na literatura que já estudou o efeito da exposição ao conhecimento técnico na vontade dos atores em colaborar (Webler & Tuler 2001).

Mas, durante as entrevistas, os comentários sobre o técnico nem sempre eram positivos: muitos atores apresentaram a existência da câmara técnica como um filtro que podia filtrar demais. Para alguns, a necessidade de enquadrar os temas de maneira técnica constitui um impedimento para que temas importantes cheguem à plenária, de tal maneira que a plenária limita sua ação em controlar temas que já foram pré-decididos.

A nossa análise indica que a questão técnica é complexa: o discurso técnico tem muitas facetas. O técnico pode ser empoderador para alguns atores, independentemente do segmento – que conseguem enquadrar projetos de melhoria ambiental em termos técnicos – e desempoderador para outros, que não concebem o mundo nesses termos.

Mas é importante insistir sobre o fato de que o técnico é uma realidade: a história da bacia criou infraestrutura técnica que é instalada para monitorar e controlar o rio, e, portanto, seria praticamente impossível gerir o rio sem levar em conta as necessidades técnicas que vêm do passado. Portanto, este estudo concorda com a literatura que reconhece que os marcos técnicos definem a natureza dos problemas relacionados com a água, mas também é verdade que o técnico não é uma categoria de significado fixo, pelo contrário: o técnico é questionado e redefinido através das visões dos participantes (Boelens et al. 2016).

Em nosso trabalho, tentamos entender como a linguagem técnica pode ser um veículo para estabelecer comunicação entre atores que não se comunicavam antes da existência desses foros – como nos casos que estudamos no Peru. Mas também pode impedir a expressão de preocupações que não são técnicas. Nosso estudo mostra que se os atores não são capazes de obter o conhecimento técnico necessário e usar esse conhecimento para expressar seus interesses em palavras técnicas, sua influência será limitada.

Melhora ambiental

Segundo a teoria da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos, uma das razões para a formação dos comitês é a esperança de que os mesmos levarão a uma melhora ambiental. Nos casos de estudo que exploramos aqui, parece que, efetivamente, a existência dos comitês tem

provocado uma melhora ambiental, embora seja muito diversa.

Primeiro, a análise qualitativa demonstra que uma maior preocupação com os temas ambientais aparece com os comitês. No Brasil, em particular, a questão dos recursos econômicos e como esses devem ser usados é também importante para que os interesses ambientais apareçam. O financiamento desses projetos é bastante livre, e, portanto, depende muito da presença de diversas pessoas no comitê.

É difícil saber o que poderia ter acontecido se os comitês não existissem! Mas é importante explicar que a literatura tem explorado os efeitos negativos do "consensus game" (Whelan & Lyons 2005). O objetivo dos comitês é tentar achar um consenso entre os atores, e a literatura tem argumentado que as dinâmicas para tentar encontrar acordos nem sempre permitem posições mais exigentes para a proteção ambiental.

Contribuições à teoria

Nosso estudo trabalha com várias teorias que podem ser úteis para entender a concepção institucional e as dinâmicas do comitê. No estudo da gestão ambiental, a teoria mais usada é a da Análise e Desenvolvimento Institucional (Institutional Analysis and Development), inventada por Lin Ostrom, vencedora do prêmio Nobel de Economia (Ostrom 2011). Um dos conceitos mais importantes desse marco teórico é o conceito de policentrismo, que se refere à existência de vários centros para a tomada de decisão sobre um recurso, formalmente independentes, mas informalmente interdependentes (Berardo & Lubell 2016). Por exemplo, observamos que formalmente existem vários centros para a tomada de decisão sobre a gestão do Paraíba do Sul. Seja porque esses centros têm competências diretas sobre o rio, como os comitês de bacia, ou porque têm competências sobre elementos que têm um impacto na vida do rio, como o ordenamento territorial, o planejamento municipal, etc.

Também é importante para esse estudo a teoria da participação. Nas últimas três décadas, diversos tipos de mecanismos participativos têm sido implementados em várias áreas de gestão. Um dos casos mais famosos e mais estudados no mundo é brasileiro: é o caso do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre. Em gestão ambiental, a implementação de mecanismos participativos cresceu muito nos anos 1990 e 2000, com a intenção de construir instituições mais democráticas e mais eficientes ambientalmente. A hipótese era que a participação de vários atores permitiria levar em consideração os diversos usos da água, e, portanto, evitaria conflitos.

A gestão integrada de recursos hídricos é uma teoria que foi criada por engenheiros nos anos 70, mas que não foi aceita no mundo da gestão até os anos 90. É uma teoria com dois ideais fundamentais: o primeiro, é que o nível apropriado para a gestão é o nível da bacia; o segundo, é que a participação de atores que representam diversos interesses ajuda à formulação de políticas sustentáveis. A participação não aparece como necessária apenas na teoria de gestão integrada dos recursos hídricos, mas também na teoria institucional da América Latina, que desde a constituição das repúblicas independentes se caracterizou pela exclusão de certas populações e interesses. A participação, porém, foi concebida como uma maneira de fazer frente aos conflitos sobre a gestão da água.

Na Academia, a construção de foros participativos foi recebida com ceticismo pelas dificuldades que existem em quebrar mecanismos de poder pré-existentes à criação desses foros. Diversos autores têm explorado a suposta neutralidade dos espaços deliberativos (Akbulut & Soylyu 2012), a captura dos mecanismos participativos por elites (Barnaud & Paassen 2013), a falta de independência dessas instituições em relação ao Estado central (Davos & Lajano 2001), assim como o risco de falta de representatividade dos participantes para incluir narrativas tradicionalmente excluídas (Cook & Spray 2013). Em particular, o tema da linguagem e do conhecimento técnico é central nessa literatura (Budds 2009; Mitchell 2002). Essa linha de pesquisa crítica mostrava casos empíricos nos quais os objetivos da literatura sobre a participação e a gestão integrada dos recursos não eram atingidos, explicando o porquê: contrariamente à teoria, não era suficiente reunir diversos participantes para mudar os mecanismos de gestão. Os participantes não chegavam aos foros participativos com os mesmos conhecimentos, o mesmo poder, os mesmos recursos. Além disso, a literatura tem prestado atenção ao efeito da dependência institucional dos Estados. Assim, por exemplo, no Peru, onde a literatura indica que o Estado tem sido tradicionalmente dominado por os interesses da agro-exportação na costa, uma pergunta que pode ser feita é se os conselhos podem se liberar desse passado.

Essa crítica teve um grande impacto, e a literatura sobre a gestão ambiental encontra-se dividida nesses extremos: uma visão ingênua da participação como o que resolve todos os problemas; e uma visão desencantada que defende que a participação não consegue nada além de servir de fachada aos mesmos interesses. Nosso estudo inspira-se dessas duas disciplinas de pesquisa e tenta dialogar para achar um ponto médio. O nosso estudo tenta entender se realmente a participação não produz nenhuma mudança

e explora essa questão em relação à estrutura institucional onde encontram-se os comitês de bacia. Compara o Peru com o Brasil para que, mediante a comparação, apareçam possíveis respostas a esta pergunta. O nosso estudo, portanto, tem consequências sobre o planejamento institucional a longo prazo e sobre as estratégias mais concretas dos atores a curto prazo.

Para o planejamento institucional

O nosso estudo demonstra que o tipo de rede institucional na qual se encontram os comitês de bacia tem um impacto importante sobre a efetividade da participação no comitê. Um dos temas que a literatura sobre a gestão ambiental explora é o tema das relações entre os vários foros de gestão que existem para a gestão de um recurso. Essa teoria se chama de "Ecologia dos Jogos" porque entende que as diferentes situações ou problemas de gestão são "jogos" e que eles estão relacionados – como num ecossistema, são diversos, mas estão relacionados (Lubell et al. 2010; Lubell 2013). Esses foros lutam pela atenção dos atores e o caso da gestão da água é particularmente interessante, pois existem muitos foros.

Um dos resultados mais importantes do nosso estudo é que o planejamento institucional tem um efeito sobre a efetividade dos mecanismos participativos, uma conclusão que atingimos ao comparar o caso do Peru com o caso do Brasil. Na nossa análise de dados, descobrimos que uma das opções que os participantes nos comitês têm para aumentar a influência deles no comitê é participar em muitos outros foros relacionados com a gestão da água.

Para as estratégias de atores

A ideia de "ecologia de jogos" é que a percepção que os atores têm sobre a importância diferenciada dos foros faz uma diferença em termos das estratégias que eles adotam para trabalhar sobre os problemas que acham importantes.

Resulta surpreendente que o grau de envolvimento no foro – quer dizer, quando o foro é importante para o trabalho dos atores –, um aspecto que os participantes indicaram como importante nas entrevistas, não apareceu como importante para explicar as diferenças de influência em termos estatísticos. Várias coisas podem explicar esse resultado: é importante esclarecer que são os próprios atores os que indicaram a sua dedicação, e portanto, é possível que alguns atores tenham considerado que eles se dedicavam intensamente ao comitê - quando não era necessariamente o caso ou não era percebido desta maneira por outros atores. É particularmente interessante entender que segundo a análise estatística,

o nível de envolvimento ajuda, sim, a explicar quais atores são mais centrais na rede de intercâmbio de informação, o que sugere que os atores que se envolvem no comitê são mais populares mas não necessariamente mais influentes. Além disso, essa análise sugere que se um ator torna-se mais influente, torna-se mais central na rede de informação.

Sem dúvida, é importante lembrar que a capacidade de estar presente em vários foros e construir muitas relações demanda tempo e recursos, e nem todos os participantes têm acesso a esses recursos. Portanto, nem todos podem ter influência. Mas, insistimos no fato que os nossos resultados mostram que a capacidade de obter influência não está restringida somente a um tipo de atores. Os nossos resultados se verificam através dos vários atributos dos atores e não dependem deles serem representantes do setor público, da sociedade civil ou dos usuários.

Esses resultados mostram a importância de estudar instituições participativas no contexto institucional onde existem. A estratégia de participar em vários foros para aumentar a influência de cada um só é possível em contextos institucionais onde existem vários foros onde participar. Portanto, esses resultados levantam a pergunta sobre o que aconteceria em casos onde os comitês estivessem isolados, e fossem o único espaço formal onde fosse possível dizer alguma coisa sobre a gestão da água. Devemos investigar esses casos e entender se as instituições informais têm um papel similar ao papel dos foros formais. Existem casos na literatura onde a melhor estratégia para os atores é concentrar os esforços em apenas um foro. Sendo assim, é realmente importante entender o papel do contexto e das relações entre diversos foros.

Resultados futuros

Esse trabalho nos permitiu coletar uma quantidade importante de dados. Por isso, ainda não finalizamos a análise. Num futuro próximo, pensamos apresentar outros dois temas apontados pelos resultados: uma análise estatística da percepção dos participantes nos comitês sobre a inclusão e o trato justo e igualitário de todos os participantes no comitê; e uma análise sobre o papel dos municípios na gestão da água, que preparamos com outros colegas na Suécia e na América Central. Os municípios têm um papel fundamental na gestão da água. Os municípios são a divisão administrativa mais próxima da população e têm um papel importante na provisão de serviços que afetam a gestão das águas, como o esgoto, a gestão dos resíduos sólidos, a provisão de água potável, etc. Além do mais, os municípios têm competências de ordenamento do território e da gestão do solo. Mas a literatura não tem

explorado suficientemente o papel dos municípios na gestão da água. Nós pretendemos contribuir com essa exploração.

Limitações do estudo

O nosso estudo foi realizado levando em conta o funcionamento normal dos comitês, mas é importante ressaltar que o funcionamento dos comitês em tempo de crise é muito diverso e merece outro tipo de estudo.

Bibliografia

- Akbulut, B. & Soyulu, C., 2012. An inquiry into power and participatory natural resource management. *Cambridge Journal of Economics*, 36, pp.1143–1162.
- Barnaud, C. & Paassen, A. Van, 2013. Equity, Power Games and Legitimacy: Dilemmas of Participatory Natural Resource Management. *Ecology and Society*, 18(2), p.21.
- Berardo, R. & Lubell, M., 2016. Understanding What Shapes a Polycentric Governance System. *Public Administration Review*, 76(5), pp.738–751.
- Boelens, R. et al., 2016. Hydro-social Territories: a political ecology perspective. *Water International*, 41(1), pp.1–14.
- van den Brandeler, F. et al., 2014. Decentralization, participation and deliberation in water governance: a case study of the implications for Guarulhos, Brazil. *Environment and Urbanization*, 26(2), pp.489–504.
- Budds, J., 2009. Contested H2O: Science, policy and politics in water resources management in Chile. *Geoforum*, 40(3), pp.418–430.
- Cook, B.R. & Spray, C., 2013. The persistence of “normal” catchment management despite the participatory turn: Exploring the power effects of competing frames of reference. *Social Studies of Science*, 43(5), pp.754–779.
- Dahl, R., 1994. A democratic Dilemma: System Effectiveness vs. Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, 109(1), pp.23–34.
- Davos, C.A. & Lajano, R.P., 2001. Analytical perspectives of cooperative coastal management. *Journal of Environmental Management*, 62(2), pp.123–130.
- Lubell, M., 2013. Governing institutional complexity: The ecology of games framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), pp.537–559.
- Lubell, M., Henry, A.D. & McCoy, M., 2010. Collaborative Institutions in an Ecology of Games. *American Journal of Political Science*, 54(2), pp.287–300.
- Mitchell, T., 2002. *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*, Berkeley: University of California Press.
- Newig, J. et al., 2016. Disentangling Puzzles of Spatial Scales and Participation in Environmental Governance — The Case of Governance Rescaling Through the European Water Framework Directive. *Environmental Management*, 58, pp.998–1014.
- Ostrom, E., 2011. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), pp.7–27.
- Reed, M.S., 2008. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), pp.2417–2431.
- Webler, T. & Tuler, S., 2001. Public Participation in Watershed Management Planning: Views on Process from People in the Field. *Human Ecology Review*, 8(2), pp.29–31.
- Whelan, J. & Lyons, K., 2005. Community engagement or community action: Choosing not to play the game. *Environmental Politics*, 14(5), pp.596–610.

ⁱ Este projeto foi financiado pela União Europeia com o subsídio Marie Curie 660394.