

SOCIEDADE CIVIL E GESTÃO PARTICIPATIVA: OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Vera Lúcia G.S. RODRIGUES*

RESUMO

Artigo analisa a participação da sociedade civil no Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Trata-se de órgão tripartite onde a sociedade civil, ao lado do Estado e Municípios se propõe a uma gestão participativa dos recursos hídricos de acordo com a nova legislação.

Palavras-chave: neocorporativismo, representação de interesses, associativismo, sociedade civil.

ABSTRACT

This article analyzes civil society participation in the Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. According to the new legislation civil society, along with the State and Mayors, are supposed to adopt a more participative way of water resources administration.

Key-words: neocorporatism, interest representation, associativism, civil society.

(*) Doutora em Sociologia pela USP/1995. Professora do Departamento de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Humanas da PUC-Campinas.

I. O OBJETO E O REFERENCIAL TEÓRICO

Um primeiro nível de comentário a ser feito quando fazemos uma reflexão sobre a metodologia utilizada em determinada pesquisa diz respeito ao próprio recorte do seu objeto. A sua importância baseia-se no fato de que em grande parte o bom andamento da pesquisa depende de termos um objeto claramente definido, bem recortado, como se costuma dizer. Só quando conseguimos visualizar quais são as questões que estão nos incomodando em torno de um tema mais geral e construir a nossa problemática específica em torno delas é que podemos prosseguir e pensar coisas como: este objeto é afinal de contas relevante? Por que? Em caso afirmativo, como vou abordá-lo?

A nossa preocupação com os Comitês de Bacias Hidrográficas é recente. O que vinha nos incomodando há algum tempo era a questão das formas de organização da sociedade e da representação de interesses dentro dela. A multiplicidade de conflitos no interior da sociedade civil e entre esta e o Estado acaba por exigir uma intermediação crescente das associações. Ou seja, vínhamos trabalhando desde a tese de doutorado com a hipótese de que as associações vêm crescentemente desempenhando um papel importante enquanto agentes de reestruturação social.

Percebíamos a sociedade cada vez mais organizada, desenvolvendo novas formas de corporativismo. Não mais um corporativismo estatal, baseado em organizações criadas e controladas pelo Estado, mas aquilo que tem sido chamado de neocorporativismo.

No primeiro, as representações dos grandes interesses sociais estão subordinadas à autoridade estatal, sendo um dos seus traços definidores a identificação entre Estado e Sociedade, ou seja, a supressão da demarcação entre o público e o privado. Além disto, o corporativismo estatal é monista, no sentido que busca a unidade dos múltiplos interesses envolvidos.

Já nas novas formas de corporativismo, ou seja, no corporativismo "societal" ou neocorporativismo, a dinâmica é dada pelos atores coletivos em cena. Compreende um processo de troca política onde barganhas são atingidas nas quais políticas públicas são negociadas pelo apoio e execução destas políticas pelas associações. Aqui, portanto, existe uma dependência de poder onde tanto as associações de interesse como o Estado gozam de alguma medida de autonomia, embora com certas restrições.

Nesta nova forma de corporativismo portanto, a coerção que caracteriza o corporativismo estatal é substituída por uma ênfase na troca, na negociação e na adaptação recíproca. Resumindo, este novo corporativismo caracteriza-se pela barganha, pela busca de consenso entre os vários parceiros envolvidos na elaboração das políticas públicas. Não um consenso normativo - baseado na convenção - mas reflexivo, ou seja, baseado em processos abertos de comunicação.

Adotar este referencial significa que não estávamos dispostos a acreditar, como os partidários da teoria pluralista, que a estruturação dos interesses em uma determinada sociedade se faz fundamentalmente a partir dos indivíduos e que estes simplesmente ao buscar seus interesses individuais, econômicos e políticos comporiam juntos a sociedade. Ou, de outro ângulo, que a própria busca dos interesses individuais produziria como resultado interesses de caráter coletivo, público. Resumindo, não estávamos dispostos a enxergar a ação coletiva sob a ótica liberal-individualista.

Sob esta nova ótica, a da sociedade organizada ou corporativa, partidos políticos, sindicatos e organizações patronais primeiro e, posteriormente, toda sorte de grupos com objetivos econômicos, políticos religiosos, culturais, éticos ou morais foram gerando uma rede organizativa cada vez mais complexa à qual os cidadãos foram se incorporando, depositando nela parte de sua capacidade e vontade individual para a obtenção dos fins que desejam.

Neste sentido, os atores sociais mais importantes na atualidade não são os cidadãos individualmente, mas as corporações

nas quais os indivíduos se integram e de cuja atuação depende grande quantidade de assuntos que lhes interessam pessoalmente. Isto significa que a lógica da ação coletiva acaba prevalecendo sobre a da ação individual (Yruela e Giner, 1989:37/38).

Em outras palavras, está se entendendo o processo de corporativização como aquele que leva a uma hegemonização das corporações na intermediação social, sendo canalizadas as reivindicações através de organizações e não individualmente. (Ortega, 1998: 4).

Este novo corporativismo está sendo entendido como uma exigência organizativa originada pela complexidade cada vez maior de uma estrutura social na qual os atores coletivos e o Estado desempenham os papéis principais. O aumento da diferenciação e da especialização das sociedades leva a necessidade de um aumento de sua coordenação e organização.

O neocorporativismo se distingue, é bom enfatizar, do corporativismo tradicional ou estatal por uma maior dinâmica da sociedade civil. Neste sentido é importante ressaltar que o enfrentamento *tanto da questão ambiental como também da questão agrária, numa sociedade complexa como a brasileira, reforça necessidade das políticas públicas formuladas e implementadas de baixo para cima, que busquem um consenso obrigado (para usar uma expressão consagrada pelos neocorporativistas) entre as representações de interesses privados organizados e o poder público, nos seus distintos níveis de atuação, desde o local até o internacional* (Graziano da Silva, 1999:121).

Deve-se destacar desde já que as instituições da sociedade civil não constituem um todo homogêneo, monolítico. Ao contrário, traduzem a crescente complexidade da sociedade civil.

Trata-se de uma *trama social formada por movimentos sociais, organismos de representação de interesses e entidades civis. É uma rede associativa tão ampla quanto plural, multifacetada e descentralizada. Vem se armando de um modo muito desigual, se-*

guindo os rumos mutáveis dos acontecimentos e das oscilações das conjunturas (Telles, 1994:48).

Uma distinção importante a ser feita é entre os grupos de interesses e as associações da sociedade civil (Jacobi,1996:8). Neste sentido a temática dos Comitês é nova para nós nesta pesquisa. Até o momento vínhamos trabalhando com as organizações empresariais, que embora sejam entidades civis e não se constituam em grupos de pressão de caráter pluralista são sem dúvida grupos de interesse. Enfocar agora o Comitê das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá permitiu enfatizar uma outra dimensão do fortalecimento da sociedade civil, onde novos atores sociais reivindicam uma maior participação na esfera pública e a conquista dos direitos de cidadania.

Trabalhar com o Comitê das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá permitiu ainda abordar uma dimensão extremamente recente dentro do estudo do corporativismo, que são as novas relações entre os atores rurais e urbanos nos mecanismos de concertação. As alterações nas relações rural-urbano levaram à criação de espaços onde se possa concretizar uma atuação planejada e conjunta destes diversos atores envolvidos. A gestão dos recursos hídricos certamente constitui-se num exemplo típico onde a criação destes espaços fez-se necessária, pois envolve usuários dos setores urbano, industrial e agropecuário¹. A pesquisa com o Comitê permitiu assim não só observar fortalecimento da sociedade civil, mas como têm atuado os atores sociais rurais de uma maneira mais específica.

Quando se fala em fortalecimento da sociedade civil está se pensando basicamente numa ampliação do âmbito da política, ou seja, romper com a *extrema privatização da política, resultado da permanência de um Estado patrimonialista e no qual predominam as relações de conciliação, do coronelismo e do clientelismo em suas variadas formas* (Benevides, 1994:11).

Neste quadro, a sociedade civil passa a ser entendida não mais como uma sociedade que se estrutura nas regras que organizam

interesses privados, mas uma sociedade na qual as relações sociais sejam mediadas pelo reconhecimento dos direitos e representação de interesses, tornando factível a construção de espaços públicos que confirmam legitimidade aos conflitos e nos quais a medida da igualdade e da justiça venha a ser objeto de debate e de uma permanente e sempre reaberta negociação (Telles, 1994:48).

O fortalecimento da sociedade civil torna inclusive possível mecanismos de concertação que legitimam as políticas públicas. Significa a possibilidade de comprometer estas organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas numa tentativa de diminuir o hiato entre a elaboração e implementação destas políticas.

O processo de participação envolvido neste mecanismo pode assumir duas faces. *Uma primeira que coloca a sociedade em contato com o Estado, e outra, que a reconcentra em si mesma, buscando seu fortalecimento e desenvolvimento autônomo. O que está efetivamente em pauta é o alcance do aparelho estatal, notadamente quanto à sua publicização* (Jacobi, 1996:2).

É preciso enfatizar que neste quadro de fortalecimento da sociedade civil e de redimensionamento de suas relações com o Estado, não se trata mais de uma relação entre um Estado arbitrário, autoritário e repressivo de um lado e, de outro, a sociedade civil pressionando o Estado para conseguir o reconhecimento dos direitos sociais e políticos negados. *A emergência de atores plurais na sociedade civil, intervindo nos processos de decisão da política nacional e local, faz com que o debate tenha que considerar a diversidade e pluralidade das demandas sociais e urbanas* (Bava, 1994:5).

As novas relações entre Estado e Sociedade Civil passam pela construção de espaços públicos onde as desigualdades se expressam dentro do processo de concertação/negociação.

Os mecanismos de concertação se institucionalizam com o Estado definindo os interlocutores legítimos e tendo como contrapartida uma co-responsabilidade destes interlocutores na gestão.

Podemos observar que não se trata portanto de recusar o papel do Estado. *Trata-se sim de construir, entre Estado e Sociedade a interface dada por arenas públicas que possibilitem a negociação democrática das regras da equidade nos usos dos recursos públicos dos quais dependem economia e sociedade* (Telles, 1994:49).

Devemos ressaltar que este recorte do objeto foi feito basicamente a partir da problemática das organizações e do fortalecimento da sociedade civil na construção da cidadania e de novas formas de gestão. Não estávamos, portanto, interessados na questão dos recursos hídricos sob o ponto de vista especificamente ambiental, embora o Comitê tenha se constituído basicamente devido à mobilização em torno da poluição dos rios da Bacia.

2. A METODOLOGIA

Uma vez definido nosso objeto e o referencial teórico com que iríamos tratá-lo, foi possível definir a metodologia mais adequada para abordá-lo. Ou seja, foi possível pensar como abordá-lo, principalmente no que diz respeito à estratégia a ser utilizada.

Duas questões se colocavam como importantes. Uma primeira é que estávamos trabalhando com uma questão de ordem fundamentalmente qualitativa². A outra é que iríamos trabalhar com um Comitê específico, o Comitê das Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Neste sentido o estudo de caso mostrou-se como uma alternativa adequada, principalmente por permitir um certo grau de detalhamento que considerávamos necessário.

Como é sabido, o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa, uma forma de organizar a pesquisa, que permite enfatizar a dinâmica do desenvolvimento do objeto em estudo. Neste sentido viabilizou a recuperação de todo o processo de mobilização da sociedade em torno dos Recursos Hídricos. Neste histórico percebeu-se que o Comitê foi precedido, por exemplo, pelo Consórcio das

Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari. O entendimento do que é o Comitê foi bastante facilitado à medida que se marcou as diferenças entre ele e o Consórcio. Em outras palavras, a própria forma de organizar a pesquisa nos levou a voltar atrás no tempo ao invés de iniciarmos diretamente com o estudo do Comitê no seu momento atual.

Nesta fase da pesquisa foi realizado um exaustivo levantamento bibliográfico tanto no próprio Comitê como em outros Núcleos que têm trabalhado com a questão dos recursos hídricos. Além de livros foi possível ter acesso a alguns documentos importantes para a reconstituição do processo de implantação do Consórcio e do Comitê. Foram utilizados ainda recortes de jornais.

Além de jornais de âmbito nacional trabalhou-se com jornais de âmbito regional, já que o Comitê tem uma atuação numa região específica. As notícias foram separadas por período e por assunto. Isto permitiu a comparação da cobertura dada pelos diferentes jornais e avaliar a própria importância dada pela imprensa aos vários assuntos tratados no Comitê. Facilitou ainda integrar estes dados aos dados coletados nas demais fontes à medida que a classificação estava relacionada às categorias utilizadas na pesquisa como um todo.

Trabalhar com vários jornais aumentou ainda a confiabilidade dos dados. Dispúnhamos de mais de uma cobertura para o mesmo evento, permitindo detectar informações contraditórias.

Uma outra característica do estudo de caso é captar o objeto em sua totalidade e unidade. Isto geralmente acarreta uma certa dificuldade de inserirmos nosso objeto, selecionado a partir de um interesse específico, num contexto mais amplo. Ao delimitarmos nosso caso não queríamos ao mesmo tempo isolá-lo. Daí a decisão, tomada logo no início da pesquisa, de localizarmos o Comitê dentro do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do qual faz parte. O conhecimento do SIGRH e a leitura de uma bibliografia que de certa forma já faz uma avaliação dos resultados de sua

implantação até o momento foi fundamental para superar este limite que o método do estudo de caso coloca. Permitiu que trabalhássemos com um caso bem definido sem entretanto fechá-lo demasiadamente em torno de si mesmo.

Num segundo momento da pesquisa foi enfatizada a atuação do Comitê. Aí não restringimos a atuação a um âmbito específico, mas coletamos dados de natureza diversa. Isto nos possibilitou obter um quadro bastante amplo e aprofundado das atividades do Comitê. A amplitude dos dados permitiu detectar desde as atividades voltadas para a viabilização financeira, até aquelas de caráter mais especificamente político, passando pela atuação dirigida à preservação ambiental.

A coleta destes dados foi feita nos arquivos do Comitê, sendo complementada por entrevistas com seus integrantes. Foram entrevistas abertas não apenas com pessoas que compunham a Secretaria Executiva do Comitê mas com membros da sociedade civil. O objetivo era verificar como estes vários participantes vivenciavam a experiência de integrar uma nova forma de gestão que se propõe a ser mais participativa. Daí a opção por trabalharmos apenas com um roteiro bastante flexível para as entrevistas e não com entrevistas padronizadas com perguntas previamente elaboradas. Estas não permitiriam atingir o grau de profundidade que desejávamos.

A necessidade de entrevistar tanto membros da Secretaria Executiva- representantes do Estado - como usuários da sociedade civil, adveio da própria concepção de que a representação de interesses através de várias formas de concertação não elimina os conflitos. Ao contrário, a ênfase está sendo dada nas divergências que surgem ao longo do processo mesmo de organização/concertação. Em grande medida foram as entrevistas que permitiram perceber os interesses específicos de cada usuário e o significado que dão para sua participação no Comitê.

Mais que isto, a preocupação com as novas relações entre o rural e o urbano nos levou a fazer entrevistas com os membros dos

Sindicatos Rurais que participam do Comitê a fim de detalhar sua participação vis a vis aos demais usuários.

O estudo da atuação do Comitê da perspectiva mencionada foi complementado com a observação de reuniões realizadas.

Esta observação foi bastante rica para perceber a atuação dos vários agentes. Foi uma experiência muito interessante porque ao mesmo tempo que havíamos sido convidados a participar das reuniões após todo um processo de estabelecimento de uma relação de confiança- neste sentido tivemos toda uma cautela com o que chamamos de entrada em campo- o grande público presente garantia um certo anonimato. Em outras palavras, ao mesmo tempo que éramos conhecidos e identificados por vários integrantes do Comitê, éramos ilustres desconhecidos para o grande público presente nas reuniões. Isto significa que do ponto de vista metodológico, a interferência do pesquisador praticamente não existiu. Resumindo, o fato das reuniões do Comitê serem audiências públicas evitou que seu encaminhamento pudesse ser influenciado pela própria presença do pesquisador³. A observação das reuniões do Comitê permitiu complementar os dados coletados nos arquivos. A comparação das atas das reuniões feitas pela Secretaria Executiva do Comitê com as anotações realizadas durante a observação direta da reunião por exemplo, permitiu detectar pontos que não tinham sido abordados ou o tinham sido feito de maneira superficial. Não se trata obviamente de questionar a validade das informações contidas nas atas. A questão metodológica que se coloca é que o pesquisador tem objetivos específicos em função do seu recorte do objeto que não são os mesmos daqueles que coletaram os dados com os quais está trabalhando. Daí a opção por usar e abusar dos dados secundários, mas ao mesmo tempo combiná-los com dados primários colhidos através das entrevistas e da observação direta.

Uma última série de colocações diz respeito ao fato de estarmos trabalhando com um Comitê específico, o das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá e portanto enfren-

tarmos uma certa dificuldade de generalizarmos os resultados obtidos.

É preciso ressaltar que nesta pesquisa a preocupação não era necessariamente com a generalização mas com a recuperação da experiência pioneira de implantação de um Comitê de Bacias Hidrográficas antes mesmo da legislação federal. Em grande medida o que se desejava compreender era este sair a frente e ao mesmo tempo detectar as dificuldades enfrentadas nesta primeira experiência.

De qualquer forma pretende-se conseguir uma certa generalização, à medida que existem pesquisadores trabalhando com outros Comitês. A comparação dos resultados destas pesquisas certamente será importante para a obtenção de um conhecimento mais amplo sobre os Comitês e a generalização acaba sendo obtida a partir de um conjunto relativamente grande de casos.

É possível ainda pensarmos com a continuidade da pesquisa numa *generalização naturalística, nos termos de Ludke e André* onde o leitor/pesquisador *lançando mão de seus conhecimentos formais, mas também de conhecimento tácito (impressões, sensações, intuições), perceberá aspectos semelhantes entre o caso estudado e outros casos e situações por ele vivenciados em contextos semelhantes, a partir de que poderá criar novas idéias, significados e compreensões* (Pádua e Pozzebon, 1995:13).

Neste sentido é extremamente interessante perceber que alguns autores preocupados com a elaboração de políticas públicas mais descentralizadas estejam propondo adotar a gestão por Bacias Hidrográficas. O avanço dar-se-ia no sentido de romper os limites físicos e políticos municipais, permitindo maior representação dos diferentes atores sociais no processo de desenvolvimento local. Esta proposta só foi possível naturalmente a partir de um conhecimento relativamente amplo sobre a atuação dos Comitês de Bacias Hidrográficas, agora já implantados em quase todo o Estado de São Paulo e em grande parte dos demais.

Finalmente, estamos trabalhando com a idéia de que cada pesquisa individual ou coletiva na verdade faz parte de um ciclo de

pesquisa, ou seja, *um processo de trabalho em espiral que começa com um problema ou uma pergunta e termina com um produto provisório capaz de dar origem a novas interrogações* (Minayo, 1994, 25).

Assim, toda pesquisa ao mesmo tempo que produz conhecimentos, suscita novas questões a serem aprofundadas na continuidade do ciclo. Nesta pesquisa específica devemos agora detalhar a atuação dos agentes envolvidos principalmente com relação aos conflitos advindos da cobrança pelo uso da água e implantação da Agência de Bacias. Aí, poderemos perceber as semelhanças e diferenças na atuação dos agente rurais e urbanos que como dissemos anteriormente é nossa preocupação atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BAVA, S.C. **Democracia e Poder Local**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Democráticas, Revista PÓLIS, nº 14:3-9, SP, 1994.
- BENEVIDES, M. V. **Democracia e Cidadania**, Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas, Revista PÓLIS, nº14:11-19, SP, 1994.
- FEYERABEND, P. **Contra o Método**. RJ, Francisco Alves, 1989.
- GRAZIANO DA SILVA, J.F. **O Novo Rural Brasileiro**, Coleção Pesquisa, Instituto de Economia, UNICAMP, 1999.
- JACOBI, P.R. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas - Demandas por Saneamento Básico e Saúde**. São Paulo, 1974-84, Ed. Cortez, SP, 1996.
- MINAYO, M. C. de Souza (org.) **Pesquisa Social: Teoria, Método e criatividade** Vozes, Petrópolis, 1995.
- ORTEGA, A.C. **A Relação Rural-Urbana na Nova Forma de Governança Estabelecida pelos Comitês de Bacias**

Hidrográficas: O Caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba, UFU, Uberlândia, MG, 1998 (mimeo).

PÁDUA, Elisabete M.M e POZZEBEON, Paulo M.G. O Estudo de Caso: Aspectos Pedagógicos e Metodológicos, PUC-Campinas, 1995 mimeo.

TELLES, V. **Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos**, Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas, Revista PÓLIS, nº 14:43-53, SP, 1994.

YRUELA E GINER. **El Corporativismo en Espanha**, Ed. Ariel, 1989.

NOTAS

- (1) A título de exemplo, o uso da água para irrigação em algumas bacias é o mais significativo, justificando a participação dos usuários do setor agrícola nos mecanismos de concertação.
- (2) Isto não significa que estejamos opondo qualidade e quantidade ou que estejamos eliminando a quantidade de nosso horizonte. Ao contrário, estamos vendo qualidade e quantidade com complementares. A opção se dá em função do próprio objeto e raramente a pesquisa é só qualitativa ou quantitativa. Enfim, hoje felizmente a oposição pesquisa quantitativa e qualitativa transformou-se num falso dilema.
- (3) De certa forma esta questão foi mais difícil de ser enfrentada na tese de doutorado quando trabalhamos com organizações empresariais. A nossa presença nas reuniões, com um número pequeno de participantes, era anunciada formalmente e pode ter tido alguma influência nas colocações feitas pelos participantes.