

# **A GESTÃO DAS ÁGUAS E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA BUSCA DA EFETIVIDADE E EFICÁCIA DENTRO DE UM MODELO SISTÊMICO DE INTEGRAÇÃO PARTICIPATIVA: PROPOSTAS PARA OS FUTUROS COMITÊS**

Paulo César Medrado Abrantes<sup>1</sup>

**Resumo** - Este trabalho tem como objetivo principal demonstrar a importância da educação, em particular a de jovens e adultos, na concretização dos objetivos básicos que nortearam todo o processo de elaboração da lei nacional de recursos hídricos, baseados essencialmente na preocupação com a efetividade do novo modelo de gestão das águas em termos econômicos, sociais e ambientais. Para isso, procura analisar a questão não apenas pelo lado gerencial mas, também, pelo prisma ético-educacional.

**Abstract** - This work deals with the importance and need of education in the maintenance of the objectives that were present at the whole process of preparing the Brazilian water resources law, based in a constant concern with the effectiveness of the new water management model in terms of economical, social and environmental feature. In this way, try to analyze not only the administrative and strategic aspect, but the ethical-educational.

**Palavras-Chave** - gestão participativa, comitês de bacia, educação.

---

<sup>1</sup> Aluno de mestrado do Programa de Eng<sup>o</sup> Civil - Área de Recursos Hídricos -, da Coordenadoria de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE/UFRJ) R. Ministro Correia de Melo 127/803, Leblon, Rio de Janeiro, RJ.Tel. 512-5936 e-mail: pc@pec.coppe.ufrj.br

## INTRODUÇÃO

A Lei Nacional de Recursos Hídricos (nº 9.433 de 8/1/97) foi o resultado de amplas discussões e debates que se desenvolveram intensamente no Brasil na última década em torno do tema gestão das águas. Longe de constituir apenas mais um, dentre tantos textos legislativos, abre caminhos para uma mudança profunda na relação entre instituições públicas, privadas e diversas representações da sociedade civil. Seu caráter se respalda em um modelo de negociação semelhante ao francês, deslocando o eixo de decisão para dentro dos limites da Bacia Hidrográfica e, sob os olhares diretos de todos os atores desse novo cenário, cria condições para uma profunda mudança nos papéis de cada segmento social na construção do futuro comum.

Inicia-se um período novo nessa fase de regulamentação. Instrumentos de outorga e cobrança pelo uso da água e diversos outros estudos e propostas vêm sendo criados, contribuindo para a autenticação de um modelo que aponta para mudanças estruturais profundas nas relações entre os diversos atores contracenantes em palcos comuns.

No entanto, torna-se conveniente, nesse momento, chamar a atenção para alguns aspectos de natureza outra, de absoluta importância na obtenção de resultados efetivos. Refiro-me ao elo social do novo modelo de gestão, consolidando a presença do cidadão comum que se fará representar em parte significativa das cadeiras dentro dos futuros comitês, constituindo-se em elemento de peso nos processos de decisão.

A participação está contemplada no inciso VI do artigo 1º da Lei 9.433, configurando-se como objeto de análise do presente trabalho. Para tanto, adota dois enfoques: o primeiro cria a demanda, a necessidade. O segundo, aponta para os meios de se atingir os resultados.

O primeiro, essencialmente administrativo, pretende mostrar a necessidade da participação efetiva, aspecto necessário e fundamental para o sucesso do modelo contemplado pela lei em questão, qual seja, o modelo sistêmico de integração participativa (Tonet e Lopes, 1994).

O segundo, educacional, procura apontar a eficácia de metodologias, já adotadas no país através de várias instituições, que têm,

como ponto comum, o compromisso e a capacidade de criar e disponibilizar instrumentos aos diversos grupamentos sociais para uma melhor compreensão do mundo que as cercam, ponto de partida para transformá-lo. Segundo Freire (1997), “A grande tarefa não é transferir, depositar, oferecer, doar ao outro, tomando como paciente de seu pensar. A tarefa coerente é, exercendo como ser-humano a irrecusável prática de inteligir, desafiar o educando com quem se comunica, produzir sua compreensão do que vem sendo comunicado”.

No decorrer do trabalho, serão levantados argumentos para uma efetiva participação dos futuros comitês de bacias na promoção do indivíduo em suas dimensões sócio-culturais.

### **A IMPORTÂNCIA DA CORRELAÇÃO DE FORÇAS: UM ENFOQUE ADMINISTRATIVO**

Drucker (1976) já apontava para os problemas que as empresas e instituições em geral enfrentavam, essencialmente, pelo distanciamento que separava a corporação do meio (caracterizado, em parte, pelo mercado), o mesmo meio que deveria determinar os novos rumos a serem seguidos por estas.

A teoria da administração passou, desde então, por sensíveis transformações, partindo de uma concepção burocrática e, logo após, sistêmica, evoluindo até os chamados modelos sistêmicos contingenciais (Tounet e Lopes, 1994). Tais modelos têm sido considerados como os mais eficazes mecanismos de gestão, partindo de princípios comuns e tomando formas próprias a partir da orientação, segundo a ótica pública ou privada. Segundo Lanna (1997), os dois primeiros modelos foram incapazes de compreender e contemplar evidências de caráter dinâmico: o meio em que a organização se insere ; a personalidade dos atores que nela contracenam ; as relações de poder que permeiam a organização.

Um dos instrumentos pelo qual o modelo reconhece as hipóteses acima é colocado por Lanna (1997) como sendo “a tomada de decisão através de deliberações multilaterais e descentralizadas”, viabilizada a partir de um processo de negociação regional, cujo cerne são os futuros comitês de bacia.

De forma mais contundente, Tonet reforça a necessidade de uma participação de fato da sociedade: “as formas de participação têm origem na crescente conscientização de que o direcionamento e a influência para a obtenção de objetivos comunitários depende da forma como o poder é utilizado e da maneira como são tratados os conflitos de interesse...Surge como estratégia para aumentar a eficácia e a efetividade na gerência. Isto porque, devido a permitir envolver os interessados em todas as etapas do processo de busca de objetivos, tem maior probabilidade de fazer ocorrer os resultados esperados e de atender as expectativas dos atores.”

Paulo Afonso Romano, em Toro e Werneck (1997), ressalta a importância da participação social no processo: “É também um compartilhamento de responsabilidades, uma exigência da realidade. Cidadania e democracia são pressupostos de eficácia para a gestão das águas, no mínimo porque uma pessoa...em qualquer escritório urbano nunca poderá cuidar da água tão bem quanto seus usuários...”

Mediante o novo quadro administrativo que começa a se configurar, as seguintes perguntas devem ser feitas: o que se pode esperar da parcela da população colocada historicamente à margem do processo decisório, excluída do próprio sistema educacional, em termos de ganho global para um processo gerencial ótimo ?; De que forma contribuir nesse processo de “inclusão social”, partindo de mecanismos já existentes no cenário atual, sob o ponto de vista institucional e dentro de uma perspectiva educacional? Como otimizar e incentivar essas atividades?; Qual a parcela de responsabilidade que caberá ao estado e qual à própria sociedade?

## **A ADAPTAÇÃO AO NOVO AMBIENTE INSTITUCIONAL: UMA QUESTÃO EDUCACIONAL**

Os processos formais de educação, sobretudo os mais progressistas, são a chave para o cumprimento da meta de desenvolvimento da componente social do sistema. Não me refiro à educação infantil, ao ensino fundamental ou ao ensino médio, papel do Estado e cujos resultados se manifestam num horizonte de longo prazo.

O processo no qual defendo a inferência dos futuros comitês, diz respeito à educação de jovens e adultos, aqueles que não tiveram escolaridade na época própria, cuja eficácia só se dará a partir de uma prática cujos princípios são muito bem definidos por Freire (1997) no livro “Pedagogia da autonomia”.

Essencialmente distinto do modelo educacional tradicionalmente adotado no país, não entende a alfabetização apenas como o ato mecânico de ler e escrever e sim, na condição de ser crítico, como a conquista de autonomia para ler, interpretar e atuar no mundo em que vive, transformando-o.

Longe de ser ingênuo, sonhador, idealista ou até mesmo “subversivo”, Freire se aproxima das constatações de importantes intelectuais contemporâneos ao defender a necessidade da participação de toda a sociedade na solução de seus problemas, a partir de uma relação profunda e essencialmente ética entre os “excluídos” da sociedade e a parcela “atuante” dessa mesma sociedade. Entre educador e educando.

Em suas obras, cristaliza-se a defesa pela necessidade de internalizar no processo educativo o cotidiano do educando, produzindo, ao longo da prática educacional, questionamentos e curiosidades que o levarão, mais a frente, a se constituir não como ser repetidor, mas autônomo, cidadão crítico capaz de contribuir para a melhoria da qualidade de vida em sua região.

Esse o cidadão que queremos representado num futuro comitê de Bacias. Um cidadão que se insira natural e espontaneamente nos futuros centros de negociação e decisão, não um indivíduo artificialmente produzido por instituições ou organizações pouco arejadas e sectárias. Cidadão que, pela organização e constante debate em suas bases, constitua representantes capazes de fornecer, no futuro cenário, suporte para o citado modelo participativo, pai do modelo de negociação.

Um processo de mobilização, na visão do autor desse trabalho, tem íntima relação com todo o processo educacional voltado para o surgimento desses cidadãos. Desse modo, o processo educacional pode e deve ser alimentado por um processo de mobilização social, orientado e

viabilizado por alguns dos personagens atuantes nas respectivas unidades de gestão.

### **CONCEITOS DE ESTRUTURAÇÃO E PLANEJAMENTO DE UM PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL**

Toro e Werneck (1997) procuraram estabelecer definições, conceitos e formas de estruturação e planejamento de um processo de mobilização social, sugerindo princípios econômicos alternativos condizentes com os princípios éticos que devem permear e reorientar o eixo das relações intra-sociais. Classificando os atores que dão forma a esse processo, caracteriza três papéis: o de “Produtor Social”, “Reeditor Social” e “Editor”.

O Produtor Social é uma “pessoa ou instituição que tem a capacidade de criar condições econômicas, institucionais, técnicas e profissionais para que o processo de mobilização ocorra...é essencial que o Produtor Social seja visto não como dono, mas como percursor de um movimento que reflete uma preocupação e um desejo de mudança compartilhado”

O Reeditor Social, ainda segundo Toro e Werneck, se afigura “...como uma pessoa que...tem a capacidade de readequar mensagens, segundo circunstâncias e propósitos, com credibilidade e legitimidade...tem a capacidade de negar, transformar, introduzir e criar sentidos...contribuindo para modificar suas formas de pensar, sentir e atuar”. Não se deve confundir a prática desse agente como meros transmissores do conhecimento (ver item anterior), mas como geradora de uma série de estímulos, isenta de qualquer tipo de doutrinação. Isso se constitui como o principal argumento para que privilegiemos esse tipo de atividade a grupos que surjam espontaneamente da própria sociedade e não a partir de instituições públicas ou privadas. Não queremos reproduzir valores do agora, mas viabilizar os valores do amanhã.

O Editor, pessoa ou instituição, é um profissional da comunicação: “O Produtor tem a intenção de convocar os Reeditores a produzirem modificações em seu campo de atuação. Por isso a mobilização requer que as mensagens sejam editadas...que se convertam em formas, objetos,

símbolos e signos adequados ao campo do Reeditor para que ele possa usá-los, decodificá-los, recodificá-los segundo sua própria percepção”.

Esses três agentes constituem os alicerces de um processo de mobilização eficaz. Não deve haver hierarquização de poder entre essas três classes de atores, sobretudo na relação entre Produtor e Reeditor mas uma co-responsabilidade.

Há pontos em comum entre tais conceitos e as práticas defendidas por Freire. Embora nunca se referisse a importância da linguagem lúdica em seus trabalhos, tal linguagem, especialmente a da imagem, esteve muito presente em suas concepções, na medida em que lança elementos que despertam a curiosidade e criticidade do educando. Ainda segundo Toro e Werneck, “Os educadores são Reeditores ativos...podem legitimamente introduzir, modificar ou negar mensagens, segundo circunstâncias e propósitos”.

### **INDICADORES ATUAIS**

O surgimento de novas ONG's, no Brasil, tem se tornando cada vez mais perceptível nos últimos dez anos. Os campos de atuação de cada uma delas estão direcionados ao atendimento de atividades das mais diversas naturezas, inserindo a cada um deles uma tentativa de “reorganização do estado das coisas”, seja suprimindo lacunas de responsabilidade do estado, redescutindo temas dos mais diversos, seja atuando no sentido de incentivar ou viabilizar, em última instância, processos de mobilização social.

Há organizações, dentre tantas, que tem a capacidade e talento de readequar e recodificar conceitos como participação, cidadania, desenvolvimento sustentado, necessidade de conservação de água etc.

Nessa perspectiva, o Centro de Criação e Imagem Popular (CECIP) tem sido um modelo na tarefa de promoção e readequação de uma linguagem técnica-científica à uma linguagem acessível e própria à cada grupo social.

Sob a direção de um grupo coordenador permanente, atua junto à profissionais que interagem de forma interdisciplinar em projetos como o Projeto Vídeo Popular (TV Maxambomba), de natureza contínua,

projetos especiais, com objetivos bem definidos na área de saúde, meio ambiente e direitos humanos, além de projetos de curto prazo (consultorias). São quase 70 vídeos produzidos e mais de 20 publicações abordando temas como educação, cidadania, criança, cultura negra, meio ambiente etc., desde sua criação em 1986.

Esse quadro caracteriza as ONG's, em geral, como Reeditores em potencial que, desse modo, necessitam de financiamentos a fundo perdido e contribuições (advindas de fundos especiais, especialmente internacionais), na medida em que a quantidade de atividades concluídas e em andamento no grupo sempre esteve associado ao limitante econômico.

Lança-se, então, a seguinte questão: A medida que surge a consciência da necessidade desse trabalho, por quais meios podem os futuros comitês, (co)financiar o desenvolvimento e promoção de tais atividades, a medida que tais resultados contribuirão para a qualidade das futuras decisões em termos globais?

### **AS RESPONSABILIDADES DOS COMITÊS DENTRO DA NOVA PROPOSTA**

Os Produtores Sociais são, assim, chamados a contribuir para a eficácia e efetividade do novo modelo de uma forma criativa, a partir da criação de um imaginário, que ainda segundo Toro e Werneck, constituem-se como o início de qualquer planejamento de um processo de mobilização social.

Parece claro que tal “imaginário” (formulação de um horizonte atrativo capaz de congrega desejos comuns) vá, aos poucos, surgindo na medida em que as instituições sociais compreendam a oportunidade histórica contida numa legislação ainda vista com desconfiança por parte da maioria.

A importância dessa ampla e efetiva participação se fará sentir no dia a dia das atividades dos futuros comitês. Cedo ou tarde os representantes de cada categoria sentirão a necessidade de lidar com participantes dos setores populares mais atuantes e capazes de inferir beneficentemente no processo.



Desse modo, é possível que os futuros Comitês, contemplados na lei com extrema autonomia administrativa, venham a se constituir como um poderoso aliado nessa luta contra a desinformação e ignorância política da maioria da sociedade, atuando como legítimo Produtor Social na medida em que crie condições, sobretudo econômicas, para o desenvolvimento e manutenção das atividades regidas pelos Reeditores Sociais. Estes seriam escolhidos, como objeto de financiamento, por votação dentro de cada comitê. O CECIP sinaliza como um modelo de organização a ser contemplado com tais recursos, pela adequação de noções de ética e cidadania, a partir da linguagem lúdica, segundo o público específico.

Dentre as várias formas de se operacionalizar uma relação Produtor-Reeditor, há a possibilidade da criação de fundos destinados ao financiamento desses organismos, mantidos principalmente pelo poder público, como ocorre em alguns países como Alemanha e Holanda. Proponho a criação de tal fundo dentro de cada unidade de gestão, com a mesma finalidade, procurando atrair recursos advindos do próprio poder público, mas sobretudo dos atores envolvidos, segundo sua vontade e capacidade de contribuição.

As mais brilhantes soluções para os desafios que nos são apresentados têm sempre a marca da criatividade e relativa simplicidade. Mecanismos que levem em conta, por exemplo, o marketing empresarial, seria de grande valia. Porque não divulgar periodicamente o nome das empresas “que mais contribuíram para o engrandecimento e desenvolvimento da sociedade”, aplicando recursos em projetos de comunicação social? (um belo exemplo de criação de um imaginário).

Em qualquer fórum de discussão anterior à constituição dos comitês propriamente ditos, as seguintes perguntas básicas devem ser feitas: devemos abraçar o novo e moderno arcabouço institucional e legal, apenas como garantia de eficiência econômica, esperando uma “eficiência de qualidade de vida” para a população ao nosso redor apenas como uma consequência natural de um modelo liberal sadio, ou devemos repensar o modelo decisório secular que privilegia o pensamento formal e lutar pela participação da componente social, contribuindo para seu

amadurecimento e emancipação enquanto cidadãos e garantindo um mundo melhor para todo o conjunto? Caso opte-se pela segunda alternativa, de que forma operacionalizar o vínculo entre o Comitê de Bacia (Produtor Social) e os Reeditores Sociais ?

### **CONCLUSÃO**

A lei 9.433, de caráter fortemente descentralizador e baseado em conceitos modernos de gestão participativa, permitirá que os futuros comitês deliberem com maior poder dentro de uma perspectiva de planejamento de curto, médio e longo prazo. Permitirá, ainda, que a nossa sociedade se sinta chamada à participação. Os instrumentos e a forma como podemos galgar um futuro melhor, são indiscutivelmente tarefas não apenas do estado, que por seu caráter setorial se configura como instituição incapaz de enxergar a complexidade da sociedade e resolver sozinho seus problemas.

Há necessidade de se entender e discutir, nos meios empresariais e governamentais, a necessidade de modificações estruturais. A adoção de um novo modelo de gerenciamento vem sendo discutido há anos como principal instrumento do aumento da qualidade de vida para todos, tendo como elemento essencial a participação como mecanismo fundamental para atingir tais objetivos. Cabe perguntar e discutir se iremos reproduzir dentro do comitê as mesmas práticas seculares de relação de poder, contribuindo para o aumento de tensões oriundos dessa postura, ou partir definitivamente para um postura mais ética onde o crescimento, desenvolvimento, aprimoramento e promoção dos indivíduos se dêem concomitantemente com o meio ambiente.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- DRUCKER, P. F. (1976), *O gerente eficaz*. Rio de Janeiro: Zahar
- FREIRE, P. (1997), *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.
- LANNA, A. E. (1997), Modelos de Gerenciamento das Águas. *A Água em Revista*, CPRM.

- TONET, H. C. & LOPES, R. G. F. (1994), *Alternativas organizacionais mais adequadas para viabilizar o uso dos instrumentos de avaliação dos impactos ambientais e gerenciamento de bacia hidrográfica*. Texto de Consultoria em Gestão Pública para o Projeto de Tecnologias de Gestão Ambiental. Brasília, IBAMA.
- TORO, J. B. & WERNECK, N. M. D. (1997), *Mobilização Social. Movimento de Cidadania pelas Águas*. Brasília, Secretaria de Recursos Hídricos - MMA.



A GESTÃO DAS ÁGUAS E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA BUSCA DA EFETIVIDADE E EFICÁCIA DENTRO DE UM MODELO SISTÊMICO DE INTEGRAÇÃO PARTICIPATIVA: PROPOSTAS PARA OS FUTUROS COMITÊS by Paulo C. M. Abrantes is licensed under a [Creative Commons Atribuição-Vedada a Criação de Obras Derivadas 2.5 Brasil License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/br/).