

ENTRE A ABUNDÂNCIA E A ESCASSEZ: IMPLICAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO NA GESTÃO DAS ÁGUAS

Wagner José de Aguiar*
Vanice Santiago Fragoso Selva**

Introdução

Uma das marcas identitárias da educação ambiental (EA) brasileira remete à sua perspectiva política, uma vez que sua institucionalização se deu em paralelo às lutas sociais pautadas na democratização do Estado. Por essa razão, foram vislumbrados nos marcos regulatórios nacionais da EA (política e diretrizes curriculares) o princípio do *enfoque humanista, holístico, democrático e participativo* e o objetivo do *incentivo à participação individual e coletiva* na conservação do equilíbrio ambiental. No âmbito das práticas educativas associadas à temática das águas, tanto o princípio como o objetivo foram incorporados pelas normas aplicadas, acrescentando-se o princípio da promoção de uma *educação crítica, participativa e emancipatória* (BRASIL, 2009).

Não há dúvidas quanto ao teor progressista impresso às bases que norteiam a formação de conhecimentos, competências e habilidades voltadas à atuação na gestão hídrica. Entretanto, somente as disposições dos marcos regulatórios não têm sido suficientes para assegurar a superação de abordagens limitadas à assimilação e reprodução de “bons modos ambientais”. Da mesma forma, esses mesmos marcos também não são suficientes para encorajar os sujeitos a refletir e exercitar a cultura da participação nas realidades onde atuam. Além das limitações de influência dos marcos da EA, ressalta-se que estes ainda são desconhecidos por grande parte dos/as educadores/as ambientais.

Da mesma forma que comportamentos ambientalmente corretos decorrem de práticas educativas prescritivas, a constatação de obstáculos na replicação do modelo de gestão participativa das águas, em determinados contextos, tem conduzido à suposição de que o mesmo pode ocorrer com a participação, sobretudo quando esta é induzida apenas por força da lei e sem considerar as particularidades do contexto onde os “participes” vivem. À luz dessa percepção, o presente texto discorre sobre a correlação

entre os níveis de acesso à água e de adesão dos sujeitos ao exercício da participação, buscando contribuir para a reflexão crítica de educadores/as sobre os sentidos das práticas de EA orientadas para a gestão hídrica participativa.

Educar para participar ou participar para se educar?

O questionamento que intitula essa seção foi propositadamente escolhido no intuito de situar inicialmente algumas compreensões sobre educação e participação, e como estas se relacionam. Tradicionalmente ambas têm sido abordadas de forma linear e sequencial, como se a participação sempre fosse consequência ou reflexo de um ato previamente aprendido. Por outro lado, a participação também representa uma condição para a aprendizagem, o que permite defender que ela não é um fim em si mesma. Dessa forma, do ponto de vista da EA, a participação apresenta dupla função, sendo uma finalidade e um meio para a construção autônoma e crítica do conhecimento, a partir da experiência.

A relação entre educação e participação consiste numa discussão recente na história brasileira, sendo alavancada somente após a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” ao incluir mecanismos de participação no processo decisório central e local. Por essa ótica, já na Grécia Antiga, Aristóteles (2001) afirmou que combinar a educação dos cidadãos e a Constituição é o mais importante – e concomitantemente, o mais negligenciado – meio para conservar os Estados, de modo que no Estado Democrático de Direito deve prevalecer uma concepção de educação diferente daquela que predominou no Brasil desde a Colônia até a última Ditadura Militar. Mas, em que consiste e qual participação almeja-se em um regime democrático?

Segundo Bordenave (1994, p. 22), a participação significa “fazer parte, tomar parte ou ter parte”, sendo uma característica própria da natureza social do ser humano, sendo constituída de duas dimensões interrelacionadas: a afetiva (prazer em participar) e a instrumental (eficácia das resoluções coletivas). Para o referido autor, os três significados refletem diferentes tipos e graus¹ de participação, sendo o “tomar parte” o mais apropriado para qualificar o tipo de participação esperada em um regime democrático, denominada por ele *participação ativa*, cuja marca é o engajamento do cidadão. Ao mesmo tempo, o autor afirma que dentro desta existem diferenças na

¹ Para Bordenave (1994), os graus de participação variam nesta escala, em ordem crescente: informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão.

qualidade de participação, sendo influenciada pelas qualidades pessoais dos partícipes, pela filosofia social da instituição ou grupo, pela estrutura social, pelos condicionantes históricos e pela complexidade e tamanho da organização ou sistema político. A respeito dos tipos de participação, são identificados 6 tipos principais (Quadro 1).

Quadro 1 - Principais tipos de participação.

Classificação	Descrição
De fato	Desenvolvimento de tarefas cotidianas (trabalho, culto religioso, etc.).
Espontânea	Formação de grupos fluidos, sem organização estável e propósitos claros.
Imposta	Realização obrigatória de atividades indispensáveis.
Voluntária	Formação de grupos organizados, com objetivos e metodologias claros.
Provocada	Formação de grupos por indução/manipulação de agentes externos.
Concedida	Influência dos subordinados legitimada por si e por seus superiores.

Fonte: elaborado a partir de Bordenave (1994).

Frente a essas diferenciações destacadas no Quadro 1, o autor chama a atenção para o fato de a participação favorecer tanto os setores progressistas da sociedade como aqueles não muito favoráveis ao avanço das forças populares. Na mesma direção, Loureiro (2012) alerta que a visão consensual de participação tem contribuído para a perda da sua capacidade explicativa e da sua força transformadora, acenando para os diferentes sentidos dados pelos atores que a utilizam. Na temática das águas, seria a participação também difundida de forma consensual? Como se expressam e se legitimam os tipos de participação no campo da política das águas? Refletir essas questões demanda dos/as educadores/as ambientais conhecimentos do processo de gestão compartilhada da água. Esses processos, na maior parte das vezes, são escassos ou não apropriados devido à inacessibilidade das informações que exigem competências técnicas para serem tratadas.

O modelo participativo de gestão das águas e suas interfaces com a EA

Após a promulgação da Constituição Cidadã, diversas mudanças nos espaços de gestão se fizeram necessárias a fim de assegurar a participação da sociedade na construção das políticas públicas em seus diversos setores. No contexto da política das águas, essas mudanças foram introduzidas pela Lei Federal nº 9.433/1997, conhecida como a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a qual tomou como inspiração o modelo francês de gestão hídrica, segundo o qual a gestão deve ser descentralizada e incluir gestores, usuários da água e comunidades nas tomadas de decisão, sendo este um

dos fundamentos da PNRH. Para viabilizar esse princípio, a Lei previu mecanismos específicos: os conselhos de recursos hídricos, criados no âmbito federal e dos estados, e os comitês de bacia hidrográfica, instituídos no nível mais local.

Os comitês de bacia são órgãos gestores com poder de decisão responsáveis por debater problemas e prioridades relacionadas à conservação da água, mediar situações de conflito (disputa) pelo uso e aprovar, acompanhar e sugerir ajustes à execução do Plano de bacia. Esse instrumento orienta as políticas públicas e setoriais (econômicas) implementadas no território da bacia (que pode abranger vários municípios e estados, a depender da extensão e do trajeto do rio), a fim de que seus objetivos e metas não comprometam a oferta e a disponibilidade da água, em quantidade e qualidade, para as atuais e futuras gerações. Metade dos seus membros é constituída por representantes de governo e outra metade é compartilhada entre usuários e entidades civis com atuação na temática das águas incorporando, quando existentes na bacia, comunidades tradicionais.

Ao longo dos vinte anos de exercício desse modelo participativo, oportunidades e obstáculos têm sido claramente visíveis, tendo a EA uma inserção nessa construção. Segundo Diniz e Maranhão (2013), ainda que na PNRH não se tenha mencionado a EA, ações de educação, capacitação e comunicação foram necessárias para estimular o engajamento social no desempenho de seus papéis na gestão compartilhada da água. Já na perspectiva do “participar para se educar”, Jacobi (2008) discute que a vivência dos espaços de gestão, a exemplo dos comitês de bacia, pode oportunizar a construção de conhecimentos e habilidades, ainda que reconhecida a presença de condicionantes sociopolíticos e culturais que influenciam a intensidade e qualidade da participação.

Sendo o modelo participativo um exercício em andamento, não se pode afirmar que existe uma gestão participativa das águas plenamente estabelecida. Primeiro porque as práticas associadas a esse formato participativo demonstram uma oscilação entre as classificações “imposta, voluntária e provocada” de participação, anteriormente abordadas em Bordenave (1994). E segundo porque o território nacional, além de demonstrar uma heterogeneidade de feições sociopolíticas, culturais e econômicas, é previamente diversificado em suas feições naturais, as quais afetam e são afetadas pelas primeiras. Embora uma das diretrizes da PNRH oriente a adequação da gestão hídrica às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das regiões,

prevalece o formato dos comitês, experimentado entre limitações e possibilidades sem considerar a diversidade presente em uma bacia hidrográfica.

Limitações e possibilidades para a gestão participativa em um país hidrodverso

A concentração de água doce superficial no território é uma das características que diferencia o Brasil de muitos países. Como se sabe, 97,5% das águas do planeta são salgadas e 2,5% são águas doces, sendo estas distribuídas principalmente em calotas polares (69%) e aquíferos (30%) e as menores partes atribuídas aos rios e lagos (0,5%) e aos reservatórios (0,5%). Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), o território nacional dispõe de 13% da água doce superficial, porém é distribuída de forma desigual: enquanto a Amazônia, ocupada por 5% da população brasileira, concentra 81% da água doce, nas regiões banhadas pelo Oceano Atlântico, ocupadas por 45,5% da população, a concentração é de apenas 2,7% (o que não significa que essa quantidade apresente qualidade adequada para consumo humano). Essa desproporcionalidade entre disponibilidade e demanda rebate diretamente sobre os tipos e a intensidade dos usos da água e dos impactos ambientais, influenciando o desenvolvimento da gestão.

De acordo com Ostrom (2011), as interações entre os atores são afetadas por variáveis tanto relacionadas à estrutura da comunidade em que vivem como pelas influências do meio biofísico (natural). Na medida em que o comitê de bacia tem a função de articular atores para a gestão hídrica local, essa afirmativa ajuda a entender a distribuição territorial desses órgãos gestores. Conforme dados do relatório de conjuntura dos recursos hídricos da ANA - Informe 2016, os comitês de bacia cobrem aproximadamente 36% do território nacional, concentrando-se nos estados das regiões Sul, Sudeste e Norte. No caso de estados do Norte e do Nordeste, regiões que apresentam disponibilidade hídrica diferenciada (na primeira há abundância e na segunda há escassez, em função das diferentes condições climáticas e de capacidade de infiltração e armazenamento pelos solos), há poucos comitês de bacia ativos.

A partir da realidade do Semiárido, Garjulli (2003) enfatiza a necessidade de identificar metodologias compatíveis com as especificidades locais, ilustrando a experiência de alocação negociada como uma possibilidade para localidades em que os comitês não obtiveram êxito. Além de demandar mecanismos de gestão participativa alternativos, as regiões Norte e Nordeste compartilham uma baixa oferta hídrica (água

captada e distribuída) para o abastecimento doméstico, sobretudo nas áreas rurais que abrangem 37% do país. Não há dúvidas que o baixo acesso à água de boa qualidade é um problema sério e que demanda uma resolução a ser construída participativamente. Contudo, a participação também possui uma dimensão afetiva, que não pode ser sobreposta pela instrumental: em face de eventos hidrológicos críticos, como enchentes e secas, a experiência demonstra que a autoestima das pessoas pouco favorece a adesão às práticas participativas, principalmente quando se encontram em vulnerabilidade.

Considerações finais

Educar para participar ou participar para se educar no campo da gestão das águas é uma ação complexa, que não pode ser orientada apenas por interesses instrumentais ou ser decorrente de imposição ou indução. É necessário que o/a educador/a, ao mediar o desenvolvimento da habilidade de participar, busque no diálogo com os/as educandos/as refletir coletivamente sobre necessidades, finalidades e condicionantes da participação.

Referências

- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução nº 98, de 26 de março de 2009. Estabelece princípios, fundamentos e diretrizes para a educação, o desenvolvimento de capacidades, a mobilização social e a informação para a Gestão Integrada de Recursos Hídricos no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jul. 2009.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DINIZ, N. S. de M.; MARANHÃO, R. R. Educação ambiental, participação e gestão das águas. In: PAULA JÚNIOR, F. de; MODAELLI, S. (Org.). **Política de águas e educação ambiental: processos dialógicos e formativos em planejamento e gestão de recursos hídricos**. Brasília: MMA/SRHU, 2013. p. 75-79.
- GARJULLI, R. Os recursos hídricos no semi-árido. **Ciência e Cultura**, São Paulo, n. 55, 38–39, 2003.
- JACOBI, P. R. Governança da água e aprendizagem social no Brasil. **Sociedad Hoy**, Concepción, v. 15, p. 25-44, 2008.
- LOUREIRO, C. F. B. **Sustentabilidade e educação: um olhar da ecologia política**. São Paulo: Cortez, 2012.
- OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **Policy Studies Journal**, Oxford, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011.

Minicurrículos

**Wagner José de Aguiar*

Licenciado em Ciências Biológicas e Especialista em Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável pela UFRPE. Mestre e Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFPE/Bolsista CAPES. Representante de Pernambuco no Parlamento Nacional da Juventude pela Água (PNJA) e membro suplente do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Capibaribe (COBH-Capibaribe). Tem experiência em educação ambiental, governança ambiental e de recursos hídricos e políticas públicas.

***Vanice Santiago Fragoso Selva*

Geógrafa e Mestre em Geografia pela UFPE. Doutora em Geografia pela UFRJ com Pós-Doutorado na Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Docente da Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente e dos cursos de Geografia e de Turismo da UFPE. Membro da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental de Pernambuco (CIEA-PE) e do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema). Tem experiência em turismo, gestão do território, governança, educação ambiental e áreas protegidas.