

## APRENDIZAGEM SOCIAL, DESENVOLVIMENTO DE PLATAFORMAS DE MÚLTIPLOS ATORES E GOVERNANÇA DA ÁGUA NO BRASIL

## SOCIAL LEARNING, DEVELOPMENT OF MULTI-STAKEHOLDER PLATFORMS AND WATER GOVERNANCE IN BRAZIL

## APRENDIZAJE SOCIAL, DESARROLLO DE PLATAFORMAS MULTI-AGENTES Y GOBERNACIÓN DEL AGUA EN BRASIL

Pedro Roberto Jacobi<sup>1</sup>

### RESUMO:

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento da governança da água. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses, entretanto o grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. Inserido no processo de Governança da Água, o conceito de Aprendizagem Social abre um estimulante espaço de desenvolver processos de articulação de ações que tem como premissa a noção de “aprender conjuntamente para manejo e decisões conjuntos e mudanças na gestão”. Basicamente, a estratégia de aprendizado é que todos devem conhecer o contexto de criticidade e condições de governança para intervirem juntos em contextos de bacias hidrográficas. A partir do conceito de Aprendizagem Social visa-se responder aos desafios da sustentabilidade e integração das interfaces na governança da água, o que pressupõe a contribuição de diferentes conhecimentos e interdisciplinaridade.

**Palavras-chave:** Governança da Água. Aprendizagem Social. Participação. Políticas Públicas. Inovação.

### ABSTRACT:

The contribution of decision-making spaces is fundamental for the strengthening of water governance. The expansion of these spaces of citizen involvement promotes qualitatively the ability of representation of interests. However, the big challenge is that these spaces become effectively public, both in their format and in their results. Inserted in the Water Governance Process, the concept of social learning opens an exciting space to develop processes of action articulation premised on the notion of "learning together for joint handling and decision-making as well as changes in corporate governance". Basically, the

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Livre Docente em Educação (USP). Professor Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (USP). Coordenador do Grupo de Pesquisa GovÁgua - USP e do TEIA USP - Laboratório de Educação e Ambiente. Co-Editor da Revista Ambiente e Sociedade. E-mail: prjacobi@usp.br

learning strategy is that everyone should know the context of criticality and governance conditions in order to intervene together in contexts of river basins. From the concept of social learning, one aims to meet the challenges of sustainability and integration of the interfaces in water governance, which requires the contribution of different knowledge and interdisciplinarity.

**Keywords:** Water governance. Social Learning. Participation. Public Policy. Innovation.

#### **RESUMEN:**

La contribución de los espacios deliberativos es fundamental para el fortalecimiento de la gobernación del agua. La ampliación de estos espacios de participación ciudadana favorece cualitativamente la capacidad de representación de los intereses, sin embargo el gran desafío es que esos espacios sean efectivamente públicos, tanto en su formato cuanto en los resultados. Insertado en el proceso de Gobernación del Agua, el concepto de Aprendizaje Social abre un estimulante espacio para desarrollar procesos de articulación de acciones que tienen como premisa la noción de “aprender conjuntamente para manejo de decisiones conjuntas y cambios en la gestión”. Básicamente, la estrategia de aprendizaje es que todos deben conocer el contexto de criticidad y condiciones de gobernación para que intervengan juntos en contextos de bacías hidrográficas. A partir del concepto de Aprendizaje Social se visa responder a los desafíos de sostenibilidad e integración de las interfaces en la gobernación del agua, lo que presupone la contribución de diferentes conocimientos e interdisciplinarietà.

**Palabras clave:** Gobernación del Agua. Aprendizaje Social. Participación. Políticas Públicas. Innovación.

## **1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA DA ÁGUA**

A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.

A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas assim como coloca uma demanda de publicização no Estado. Segundo Putnam (1994) as práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. A ampliação da esfera pública tem colocado uma demanda à sociedade em termos de obter uma maior influência sobre o Estado, tanto como sua limitação,

assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social.

A constituição de esferas públicas simultaneamente com a ampliação do espectro de problemas tratados publicamente está associada ao desenvolvimento de diversas formas de participação, não apenas no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade.

A esfera pública apontada por Habermas como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade e os movimentos sociais se constitui de atores atores que reforçam formas de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica.

No contexto da transição pós-democrática no Brasil e por força das pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada foram sendo criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação. As transformações político-institucionais e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil. Isto mostra a potencialidade de constituição de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns para transformar a gestão da coisa pública, configurando a construção de uma nova institucionalidade.

Essa perspectiva abre a possibilidade de buscar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia participação com heterogeneidade, formas mais ativas de representatividade.

Desde meados dos anos 90, o país aperfeiçoou a legislação de proteção à biodiversidade e avançou na legislação ambiental em geral. Na política ambiental é importante destacar também o surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos, consultivos e deliberativos como parte componente, em várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal) com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam estes atores são os conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e a áreas de proteção ambiental. Entretanto, freqüentemente são instâncias bastante formais, sem poder influenciar no processo decisório, e onde a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório.

O sistema ambiental colegiado está implementado no Brasil, e isto representa uma efetiva possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais, quando existentes.

## **2 INOVAÇÃO NA ENGENHARIA INSTITUCIONAL NA GOVERNANÇA DA ÁGUA**

A gestão de bacias hidrográficas assume crescente importância no Brasil, à medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos. Em termos da evolução das políticas públicas no Brasil, observam-se importantes avanços no setor de recursos hídricos ao longo dos últimos vinte anos.

O país mudou de uma gestão institucionalmente fragmentada, para uma legislação integrada e descentralizada, principalmente com a edição da Lei Federal nº 9.433, em 8 de janeiro de 1997, e a criação da Agência Nacional de Águas – ANA. Esta reorganização do sistema de gestão de recursos hídricos, além de mudar qualitativamente, substituindo práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolve o poder para as instituições descentralizadas de bacia, o que demanda um processo de negociação entre os diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada. À Agência Nacional de Águas (ANA), e cabe a esta participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e prestar apoio, na esfera federal, à elaboração dos planos de recursos hídricos. Estes planos, além de investimentos, incluem ações voltadas ao fortalecimento do sistema de gestão de recursos hídricos da bacia, implantação dos sistemas de informações, de redes de monitoramento e instituições de gerenciamento. Cabe também à ANA a outorga, por meio de autorização, o direito de uso de águas de domínio da União, assim como fiscalizar diversos usos e arrecadar, distribuir e aplicar as receitas auferidas através de cobrança.

Atualmente na gestão hídrica, enquanto arcabouço conceitual, o termo “*governança*” representa um enfoque conceitual que propõe caminhos teóricos e práticos alternativos que façam uma real ligação entre as demandas sociais e sua interlocução ao nível governamental. Geralmente a utilização do conceito inclui leis, regulação e instituições, mas também se refere a políticas e ações de governo, a iniciativas locais, e a redes de influência, incluindo mercados internacionais, o setor privado e a sociedade civil, que são influenciados pelos sistemas políticos nos quais se inserem.

As contribuições de alguns autores (Dourojeanni e Jouralev, 2002; Rogers e Hall, 2003) mostram em que nível os atores envolvidos entendem o processo de gestão como um processo de governança. A proposta de gestão a partir da bacia hidrográfica, demanda dos comitês um amplo leque de relações com os grupos de interesses. Isto coloca a necessidade de levar em consideração bacias com níveis diferenciados de estrutura física, práticas também diferenciadas de gestão integrada também são demandas para soluções complexas que envolvem direitos difusos como os hídricos.

A busca por um aperfeiçoamento da gestão ocorre através da compreensão de que existe uma diversidade de situações, e que isto representa um desafio para efetivar uma governança das águas, seja em sua origem, objetivos e níveis de alcance.

A adoção da bacia hidrográfica como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas, resultou na delimitação de Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujos órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas. O sistema baseado na tríade descentralização, participação e integração, considera principalmente a qualidade e a quantidade das águas através de ações que promovam os usos múltiplos dos recursos hídricos. A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas, ainda é embrionária e a prioridade dos organismos de bacia centra-se na criação dos instrumentos necessários para a gestão. A legislação propõe uma política participativa e um processo decisório aberto aos diferentes atores sociais vinculados ao uso da água, dentro de um contexto mais abrangente de revisão das atribuições do Estado, do papel dos usuários e do próprio uso da água. Fortalece a gestão descentralizada de cada bacia hidrográfica pelos respectivos comitês, subcomitês e agências, e instituiu a cobrança pelo uso do recurso como um dos principais instrumentos de atuação destes órgãos. Estabelece como fundamento que a água é dotada de valor econômico, e isto está relacionado, na legislação federal, à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, como forma de administrar a exploração dos recursos hídricos federais e estaduais para a geração de fundos que permitam investimentos na preservação dos próprios rios e bacias. Também provoca um maior rigor no controle sobre os efluentes despejados nos rios. Isso porque a legislação sobre a cobrança pelo uso da água se baseia no conceito de usuário-pagador, no qual se incluem todos os que utilizam recursos naturais para a produção industrial, sua comercialização e consumo.

Em suma, os principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos são os planos de recursos hídricos (elaborados por bacia hidrográfica), a outorga do direito do uso da água, a cobrança pela água, o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso e o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos. A fórmula proposta é uma gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sócio-técnica através de Comitês de Bacias Hidrográficas (Guivant e Jacobi, 2003:10), e se reserva à sociedade civil uma responsabilidade central na condução da política e da gestão dos recursos hídricos. Os usuários da água, fundamentalmente, terão que se organizar e participar ativamente dos comitês, defender seus interesses quanto aos preços a serem cobrados pelo uso, assim como sobre a aplicação dos recursos arrecadados e sobre a concessão justa das outorgas dos direitos de uso. Obviamente, estes acertos e soluções serão conseguidos a partir de complexos processos de negociações e resolução de conflitos diversos (Jacobi, 2004:272). A institucionalização plena ainda não se completou. Este déficit institucional, somado à não concreção da cobrança pelo da água, dificultam enormemente a viabilização do processo. Cobrança e outorga são vistos como instrumentos fundamentais de controle e realização de políticas.

Os alcances das experiências tem sido desiguais, destacando a constituição de organismos colegiados de tomada de decisão. Enquanto é prerrogativa do plano federal legislar sobre a água, os Estados têm suas próprias leis. Em 2008 já se contam mais de 120 comitês de bacias estaduais, notadamente nas regiões Sudeste e Sul, e seis federais, mas que ainda carecem de regulamentação de suas ferramentas básicas como as Agências e a cobrança pelo uso da água para que possam cumprir suas responsabilidades legais. Até o presente momento (2008), mais de uma década após a aprovação da primeira lei das águas no país, nenhum sistema foi operacionalizado por completo.

A lógica do colegiado permite que os atores envolvidos atuem, em princípio, tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político. A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos - governamentais, empresariais e usuários. Isto limita as chances de abuso do poder, entretanto não necessariamente da manipulação de interesses pelo executivo. Isto dependerá, principalmente da capacidade de organização



dos segmentos da sociedade civil. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como por exemplo, a captura da instituição por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva.

A atual política de recursos hídricos estabelece a partir de seus objetivos, as metas a serem atingidas, os indicadores de análise de efetividade, e proporciona condições de reformulação. A partir de 2003, se acrescentam três diretrizes gerais e complementares ao sistema: a transversalidade, o controle social e o pacto federativo sócio-ambiental.

Essas diretrizes apontam, assim, para formas de integração entre as políticas de recursos hídricos com outras áreas afins, nas perspectivas horizontais e verticais. A primeira refere-se à integração da política dentro da mesma esfera de poder, ou seja, à articulação intragovernamental das políticas públicas, em especial aquelas de saneamento básico, de uso, de ocupação e de conservação do solo, de meio ambiente, de energia e de irrigação. A segunda forma de integração consiste na articulação intergovernamental entre as três esferas de poder (federal, estadual e municipal). Assim, a idéia de um sistema integrado de políticas públicas assume uma forte conotação nesse novo modelo.

Os complexos e desiguais avanços revelam, que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências que denominamos inovadoras, fortalecem a capacidade de crítica e de engajamento dos setores de baixa renda através de um processo pedagógico e informativo de base relacional; assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. Isto mostra que existem condições favoráveis para *cidadanizar* a política, deslocando seu eixo do âmbito estatal para o cidadão.

A mudança de perspectiva na lei 9.433/1997 envolve uma politização da gestão dos recursos hídricos. Com este uso do conceito de política não nos referimos à política partidária, mas fundamentalmente a uma política abrangente, envolvendo a sociedade civil em processos de consulta e decisórios na gestão da água. Esta orientação corresponde com uma tendência internacional estimulada pelos graves problemas na

qualidade e quantidade da água disponível no planeta, ocasionados pela forma em que foram geridos os recursos hídricos.

A possibilidade efetiva de mudança do paradigma e os desafios que se apresentam para a implementação de práticas participativas estão intimamente relacionados com o papel dos gestores e a lógica dos “sistemas peritos” (Giddens, 1992). Existe uma certa ambigüidade na legislação, que por um lado abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas supõe um certo acesso a informações técnicas. Observa-se que, apesar dos avanços, a Lei Nacional Nº 9.433/97 coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por ele nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos Comitês. Assim, de fato, mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico. As mudanças em curso representam uma possibilidade efetiva de transformação da lógica de gestão da administração pública nos estados e municípios, abrindo um espaço de interlocução muito mais complexo e ampliando o grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica na gestão da coisa pública. Frank e Schult <sup>2</sup> (2007) mostram as dificuldades decorrentes destas assimetrias centradas principalmente na falta de práticas coletivas para viabilizar atividades interdisciplinares e intersetoriais numa perspectiva de reforçar visões compartilhadas para a gestão das bacias numa perspectiva de sustentabilidade.

A lógica do colegiado permite que os atores envolvidos atuem, em princípio, tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político. A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos - governamentais, empresariais e usuários. Isto limita as chances de abuso do poder, entretanto não necessariamente da manipulação de interesses pelo executivo. Isto dependerá principalmente da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como por exemplo, a captura da instituição por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva (Jacobi, 2004, Jacobi e Fracalanza, 2005).

---

<sup>2</sup> Dados elaborados a partir da pesquisa Marca D'Água realizada em 2004 por equipe multi-institucional sobre Gestão das águas no Brasil através dos organismos de bacias. Foram estudadas 18 organismos de bacias e entrevistados 626 membros de comitês e consórcios.



A influência de fatores não apenas técnicos, mas também de caráter político, econômico e cultural torna o processo muito mais complexo, e o estilo de gestão que tende a prevalecer obedece a uma lógica sócio-técnica. As relações de poder não desaparecem, mas passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos. Assim, a gestão colegiada tende a definir uma dinâmica que permite que os atores integrem e ajustem suas práticas tendo como base uma lógica de negociação sócio-técnica que substitui uma concepção tecnocrática, visando ajustar interesses e propostas nem sempre convergentes e articulados para um objetivo comum (Guivant e Jacobi, 2003).

O maior problema com o qual se têm defrontado muitos comitês é o fato dos diversos atores envolvidos na dinâmica territorial terem visões do processo e dos objetivos que pelo fato de serem divergentes, dificultam a busca de soluções que parecem mais equitativas. O espírito presente numa negociação em bases sócio-técnicas é marcado pela negociação entre diferentes e parte da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos, como sociais e políticos. A grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecer pactos. Dada a complexidade do processo, e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo.

A existência dos Comitês de Bacias estabelece uma mudança também, quanto ao relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, na medida em que as regras do jogo se tornam mais em torno do uso da água e passam a articular um número maior de atores no processo decisório. Os alcances das experiências têm sido desiguais, destacando a constituição de organismos colegiados de tomada de decisão. Em 2010, existem cadastrados: 156 Comitês Estaduais, 7 Comitês Federais e 30 Consórcios Intermunicipais (ANA, 2010).

Para garantir uma participação mais abrangente da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos, faz-se necessária uma redefinição do papel de poder em que se situam os peritos em relação aos leigos e não só um questionamento das relações de poder econômico ou uma abertura de maior espaço para a sociedade civil nos processos decisórios. No cotidiano das práticas de implementação da legislação tem-se configurado

redes sociais diversas para coletar informações, formar opiniões, legitimar pontos de vista, que contínua e inevitavelmente implicam redefinições das relações de poder (Guivant e Jacobi, 2003)

Vive-se uma transição na gestão de recursos hídricos, onde se constroem, muitas vezes, de forma controversa, as condições para a definição de novos espaços institucionais, para as relações entre peritos e leigos, entre técnicos e usuários, entre os setores público e privado. A dinâmica do colegiado facilita a transparência e a permeabilidade nas relações entre a comunidade, os empresários e Organizações Não Governamentais - ONGs; incorpora os principais interessados no processo e cria um canal formal de participação da cidadania. Configura-se como espaço de articulação, de negociação, de debate de problemas e abre espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos. O Comitê reduz riscos de que o aparato público seja apropriado por interesses imediatistas e amplia as possibilidades de uma prática orientada pela negociação sócio-técnica. Assim podem articular-se interesses territoriais e necessidades técnicas, num processo aberto a negociações. (Jacobi, 2004).

Neste sentido, o trabalho intersetorial se apresenta como uma importante contribuição para estabelecer melhores condições para uma lógica cooperativa e para abrir um novo espaço não só para a Sociedade Civil, mas também para os sistemas peritos na gestão dos recursos hídricos.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sócio-políticos e culturais, na medida em que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que têm uma progressiva penetração de formas públicas de negociação dentro da lógica da administração pública, renovando os potenciais do exercício da democracia.

A presença crescente de uma pluralidade de atores através da ativação do seu potencial de participação cria cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público. Isso legitima e consolida propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social.

Por outro lado, as redes têm funcionado com um importante instrumento de cooperação, o que tem possibilitado um avanço nas relações horizontais entre atores

territorialmente identificados. Em muitos casos, o segmento sociedade civil têm sido o dinamizador, estimulando a capacitação dos seus representantes.

Mesmo assim, dadas as dimensões bastante diferenciadas de participação e conflitos, coloca-se a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sócio-políticos e culturais. O salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais, que tem uma progressiva penetração de formas públicas de negociação dentro da lógica da administração pública, renovando os potenciais do exercício da democracia.

No caso das bacias próximas das grandes cidades e regiões metropolitanas, como é o caso da Região Metropolitana de São Paulo, as complexidades associadas com a escala de gestão se refletem na articulação, comunicação e participação de instâncias que desenvolvem ações que influenciam na qualidade e na quantidade da água apontam limites da gestão de recursos hídricos (Fracalanza, 2002). Aspectos destacados em artigo de Abers et al. (2007)<sup>3</sup> sobre a dinâmica de funcionamento dos organismos de bacia se observam no cotidiano institucional, notadamente a sua dimensão deliberativa, a participação ativa dos membros da sociedade civil tanto na instância decisória quanto nas câmaras técnicas, e uma menor participação dos representantes dos governos municipais. Também se verificam posicionamentos pelos membros da sociedade civil sem que se observem constrangimentos para expressar livremente seus pontos de vista (Abers et al. 2007). O que se pode observar em diferentes momentos é a importância dos acordos obtidos nas câmaras técnicas como procedimento que permite votações onde se respeitam as decisões tomadas e acordadas. Isto revela um amadurecimento da forma de interação entre os atores. O papel das câmaras técnicas tem sido estratégico para reduzir as assimetrias na relação de forças, uma vez que nestes foruns os três segmentos dialogam, articulam e negociam os temas da agenda estratégica do comitê, e nas discussões se nivelam as assimetrias de informação, assim como também cabe à Secretaria Executiva providenciar a documentação previamente para garantir o acesso à informação de forma democrática. Um dos grandes desafios para fortalecer o *ethos* democrático de um comitê é ampliar o acesso á informação sobre os temas que compõem a agenda, na medida em que o conteúdo técnico não pode se transformar num

---

<sup>3</sup> O Comitê do Alto Tietê foi estudado pela pesquisa Marca D'Água em 2004, com recursos do CT-Hidro/CNPq e o autor realizou pesquisa dentro do escopo do projeto sobre capital social nos cinco subcomitês (Jacobi e Monteiro, 2007).

fator de promoção de assimetria na compreensão de um conhecimento técnico e, portanto de maiores recursos na argumentação entre os diversos segmentos. Entretanto, o papel de muitos técnicos de prefeituras e de agências do estado tem sido estratégico para o fortalecimento dos Comitês, principalmente para que a informação possa convergir, ser sistematizada e produzir indicadores. Estes técnicos têm se ressentido freqüentemente da falta de continuidade administrativa e das dificuldades advindas da inadequação dos atuais instrumentos entre curto e longo prazo. Evans (2002) ressalta a importância do envolvimento de atores provenientes da classe média urbana, que é privilegiada em relação aos recursos humanos com os quais pode contar internamente e em relação às ligações que pode ter com elites e organizações de elite, nesses processos de participação na gestão de recursos comuns. Ou seja, o fato destes atores deterem alguma forma de poder (seja pela posição profissional, política, ou mesmo econômica), deve ser considerado, pois certamente facilita o acesso a recursos legais, conhecimento científico e tecnológico, assim como uma situação que permite maior acesso a pessoas de maior status político.

### **3 APRENDIZAGEM SOCIAL E NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS NA GOVERNANÇA DA ÁGUA**

Está em curso uma transição na gestão de recursos hídricos, onde se constroem, muitas vezes, de forma controversa, as condições para a definição de novos espaços institucionais, para as relações entre peritos e leigos, técnicos e usuários e entre os setores público e privado.

As transformações em curso nos organismos colegiados, comitês e consórcios, mostram que a implementação efetiva dos diversos instrumentos de participação na gestão compartilhada e de recursos hídricos poderá mudar os padrões de governança, estabelecendo novas mediações entre Estado e sociedade civil, baseadas no aprimoramento de suas relações democráticas. Poderão representar uma possibilidade efetiva de transformação da lógica de gestão da administração pública nos estados e municípios, abrindo um espaço de interlocução muito mais complexo e ampliando o grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica na gestão pública. O trabalho intersetorial se apresenta como uma importante contribuição, estabelecendo melhores condições para uma lógica cooperativa, abrindo possíveis

espaços não só para a sociedade civil, mas também para os sistemas peritos na gestão dos recursos hídricos.

Inserido no processo de Governança da Água, o conceito de Aprendizagem Social abre um estimulante espaço de desenvolver processos de articulação de ações que tem como premissa a noção de “aprender conjuntamente para manejo e decisões conjuntos e mudanças na gestão”. Basicamente, a estratégia de aprendizado é que todos devem conhecer o contexto de criticidade e condições de governança para intervirem juntos em contextos de bacias hidrográficas. Essa dinâmica possibilita o aprendizado social, e o aperfeiçoamento da gestão das águas.

Como não há um conceito único de governança, ou uma única abordagem, pode-se identificar três formas de vê-la: a) os que se preocupam com a deficiência financeira e administrativa (lado econômico); b) os que enfocam nas questões políticas, como democracia, direitos humanos e processos participativos; c) os que procuram ver se há ou não coerência entre o sistema político-administrativo e o sistema ecológico na gestão dos serviços (Rogers e Hall, 2003). Três elementos fazem parte do sistema de governança: um elemento político, que consiste em balancear os vários interesses e realidades políticas; o fator credibilidade, instrumentos que apoiem as políticas, que faça com que as pessoas acreditem nelas.

Mesmo com as diferenças semânticas ou de classificação, pode-se identificar que o enfraquecimento do Estado é uma das causas da necessidade de envolver os outros setores na elaboração e implementação de políticas públicas, como forma de legitimar as decisões tomadas e, ainda, que a maioria da literatura sobre o tema considera a nova e/ou melhor governança, a realizada através da participação, envolvimento e negociação de multi-atores (multi-stakeholders), da descentralização (transferindo poder para o governo local (empowerment), da unidade de gestão por bacia hidrográfica e de mecanismos para resolução dos conflitos (Solanes e Jouralev, 2006; CASTRO, 2007).

A partir do conceito de Aprendizagem Social (SL) visa-se responder aos desafios da sustentabilidade e integração das interfaces da gestão da água, o que pressupõe a contribuição de diferentes conhecimentos e interdisciplinaridade. Isso implica em compreender o arcabouço jurídico-institucional, a dinâmica sócio-territorial da bacia, os atores que incidem na gestão, o conteúdo do plano de bacia, entre outros. Trata-se de

uma tarefa complexa; pois o conflito cognitivo é imanente (HarmoniCOP, 2003a)<sup>4</sup>. Esta concepção de conhecimento é parte componente do projeto HARMONICOP- Harmonising Collaborative Planning, que como parte das novas diretivas europeias sobre a água, incorpora a abordagem do Planejamento da Gestão de Bacias Hidrográficas para incrementar a participação pública neste processo. O projeto foi desenhado com o envolvimento de 15 países parceiros, o que representa uma inovação enquanto formação de rede cooperativa. O entendimento do problema é pressuposto para que os atores comecem a dividir sua compreensão sobre o mesmo, explorando as possibilidades de perspectivas para a intervenção. Isso resulta no desenvolvimento para a conexão de diferentes tipos de entendimento do problema, criando diálogos intersetoriais e interdisciplinares, enquanto base de fortalecimento de lógicas de cooperação. O convencimento à participação de lideranças e facilitação são essenciais para a construção e manutenção do comprometimento dos atores envolvidos direta ou indiretamente na gestão das águas. Ao contrário de estratégias de controle; existe a necessidade de mudança flexível e adaptativa ao gerenciamento, e as arenas de articulação se tornam imprescindíveis para o desenvolvimento cooperativo das atividades propostas.

No contexto da Governança da Água, a Aprendizagem Social (Social Learning) se compõe de um conjunto de estratégias institucionais de aprendizado em bacias hidrográficas para o fortalecimento da tomada de decisão. Esta abordagem não se centra apenas na obtenção de um conhecimento suplementar e no aperfeiçoamento da compreensão de problemas inter-relacionados complexos, como ocorre nos temas vinculados com a gestão da água; mas permite que os diferentes atores intervenientes compreendam melhor as percepções dos outros sobre os problemas que são essenciais para melhorar as relações dos participantes e proporcionam a base para a uma cooperação consistente e articulada.

O arcabouço teórico da Aprendizagem Social permite verificar que o aprendizado conjunto é fundamental para que as tarefas comuns e construção de um acordo para a bacia; levando em conta o processo no qual está inserida, seu contexto e seus resultados, levem ao entendimento da complexidade das questões ambientais que precisam ser

---

<sup>4</sup> Como exemplo utiliza-se o projeto HarmoniCOP – (“Harmonising Collaborative Planning”), um projeto de cooperação europeia que envolve diversas instituições de pesquisa para a gestão de bacias hidrográficas em diversas regiões da Europa. ([www.harmonicop.info](http://www.harmonicop.info))



decididas. Não pode ser ensinado por alguém de fora do contexto, mas é a co-reflexão-prática entre todos os atores envolvidos que permitem o aprendizado e intervenção conjunta (HarmoniCOP (2003a). Considera-se que o crescente envolvimento e aprendizado conjunto das entidades envolvidas na gestão da bacia; cuja estratégia é *reforçar o aprender junto para intervir junto*. Isto reforça a dimensão da participação, compartilhamento e co-responsabilização, para decidir quais cenários de sustentabilidade se deseja para a bacia hidrográfica.

#### **4 APRENDIZAGEM SOCIAL NOS ESPAÇOS DELIBERATIVOS: OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAR LÓGICAS COOPERATIVAS**

Os referenciais da Aprendizagem Social se inserem nas práticas socioambientais educativas de caráter colaborativo. Têm se revelado veículo importante na construção de uma nova cultura de diálogo e participação. E abre um estimulante espaço para a construção de eixos interdisciplinares em torno dos quais se tece uma nova cultura para a formação abrangente, a partir de uma abordagem sistêmica e complexa.

As origens do conceito de “*Aprendizagem Social*” remetem à Psicologia, tendo sido o termo proposto por Bandura (apud GLASSER, 2007:49) para referir-se ao processo de desenvolvimento cognitivo (aprendizagem) dos indivíduos no contexto social. Atualmente o conceito perpassa diversas correntes das Ciências Sociais, e visa contribuir para explicitar os objetivos de todos os atores envolvidos no processo; alcançar melhores soluções (mais democráticas) para as questões sócio-ambientais e melhores maneiras de gerenciar os conflitos (HART, 2007)).

Essa abordagem, integradora das relações entre as esferas subjetivas e intersubjetivas, amplia a possibilidade de constituição de identidades coletivas em espaços de convivência e debates. Isto abre caminhos para incrementar o potencial de fortalecer espaços de diálogos horizontalizados, de aprendizagem e do exercício da democracia participativa, mediando experiências de diferentes sujeitos autores/atores sociais locais na construção de projetos de intervenção coletivos (JIGGINS, 2007).

Esse “fazer coletivo” se configura em potenciais estratégias que englobam um conjunto de atores e práticas. Podem ser um elemento inovador na construção de pactos de governança no futuro das bacias hidrográficas, fomentando a compreensão e o

acolhimento de novos paradigmas, que possam informar novas escolhas do poder público e da sociedade numa perspectiva de avanço rumo à sustentabilidade socioambiental.

A Aprendizagem Social também implica que os participantes aceitem a diversidade de interesses; de argumentos, de conhecimento, e que também percebam que um problema complexo como a gestão de bacias poderá ser resolvido através de práticas coletivas, que se sustentam na disseminação de informação, conhecimento e atividades em rede (WALS, 2007).

O seu arcabouço teórico mostra que o aprendizado conjunto é fundamental para que as tarefas comuns e a construção de um acordo para a bacia hidrográfica; levando em conta o processo no qual está inserida, seu contexto e seus resultados; e que levem ao entendimento da complexidade das questões ambientais que precisam ser decididas. Portanto tem de ser desenvolvido dentro do contexto, como co-reflexão-prática entre todos os atores envolvidos que permitem o aprendizado e intervenção conjunta (HARMONICOP, 2003a, 2003b). Isso pressupõe a contribuição de diferentes conhecimentos e interdisciplinaridade, transversalidade.

Este trabalho colaborativo promove um diálogo reflexivo onde contexto<sup>5</sup>, processo<sup>6</sup> e resultados<sup>7</sup> são elementos essenciais para entender a complexidade da bacia, a sua dinâmica sócio-jurídico-institucional, e os obstáculos e possibilidades de intervenção (PAHL-WOSTL et al. 2007).

De acordo com as críticas referentes aos desafios da participação, é importante destacar que o conceito de Aprendizagem Social, bastante utilizado pelos pesquisadores que têm analisado projetos de gestão participativa de bacias hidrográficas na Europa (WARNER 2006) dentro de uma perspectiva de governança democrática que tem nas Plataformas de Múltiplos Atores, suporte metodológico de uma formalização participativa. Ao utilizar o conceito de Governança, se entende que está relacionado com a implementação socialmente aceitável de políticas públicas, um termo mais inclusivo que governo, por abranger a relação Sociedade, Estado, mercado, direito, instituições, políticas e ações governamentais.

---

<sup>5</sup> O contexto tem diversas sutilezas e “camadas” que precisam ser compreendidas pelos atores. Sem essa apreensão é improvável compreender a problemática da bacia.

<sup>6</sup> Como a situação-problema, o processo é uma construção social que implica em concertação entre as diferentes partes e de seu grau de conexão com a gestão.

<sup>7</sup> A aprendizagem social só pode ser alcançada se estiver relacionada com a prática concreta inserida no contexto e dos eventuais conflitos de gestão.

WARNER (2007) define Plataformas de Múltiplos Atores como processos nos quais os grupos de interesse (stakeholders) trabalham de forma coletiva para abordar um problema comum, cooperam para resolver problemas e desacordos relacionados com ele e desenvolvem ações conjuntas em relação aos problemas percebidos. Estas plataformas podem ter duração limitada para resolver um problema específico ou assumir um caráter permanente. Seu potencial, relacionado com a participação de diversos grupos de interesse; a cooperação e a ação coletiva tem feito que fosse aplicado com muita frequência em diversos contextos e atividades.

Mesmo com as diferenças semânticas ou de classificação, pode-se identificar que o enfraquecimento do Estado é uma das causas da necessidade de envolver os outros setores na elaboração e implementação de políticas públicas, como forma de legitimar as decisões tomadas e, ainda, que a maioria da literatura sobre o tema considera a nova e/ou melhor governança, a realizada através da participação, envolvimento e negociação de *Multi-Stakeholders*, da descentralização (transferindo poder para o governo local – “*empowerment*”), da unidade de gestão por bacia hidrográfica e de mecanismos para resolução dos conflitos (Solanes e Jouvralev, 2006).

Steins y Edwards (1999) definem Plataformas de Múltiplos Atores (Multi-Agentes) como processos nos quais os grupos de interesse (*stakeholders*) trabalham de forma coletiva para abordar um problema comum, cooperam para resolver problemas e desacordos relacionados com ele e desenvolvem ações conjuntas em relação aos problemas percebidos. Estas plataformas podem ter duração limitada para resolver um problema específico ou assumir um caráter permanente. Seu potencial, relacionado com a participação de diversos grupos de interesse, a cooperação e a ação coletiva têm feito com que fosse aplicado com muita frequência em diversos contextos e atividades. Warner e Vehallen (2004) sistematizam, a partir de estudos específicos, as possibilidades de contribuir para a democratização da gestão, resolução de conflitos, gestão mais integrada dos recursos, resolução de problemas de coordenação. *MSP* ou *Multi Stakeholders Process* ou *Multistakeholders dialogue*, todos esses termos sugerem processos nos quais diferentes setores se propõem, através do diálogo, resolver suas diferenças (Warner, 2005, 2007; Bousquet et al. , 1999).

A Aprendizagem Social nas bacias hidrográficas se refere a um conjunto de ações que estimulam as pessoas a mudarem suas práticas, gerindo processos ambientais mais

sustentáveis, tanto socialmente como economicamente. Combina também informação e conhecimentos, assim como capacitação, motivação e estímulos para a mudança de atitudes. No contexto da gestão da água também se refere às habilidades adquiridas para participar de processos de negociação e avanço para ação compartilhada e concertada. Trata-se de um processo interativo, e tanto a estrutura de governança e o meio ambiente afetam e podem ser afetados por este processo. Da mesma forma, o contexto da estrutura de governança e o meio ambiente natural interferem no processo de gestão. Neste processo, o engajamento dos atores, (tais como o desenvolvimento de capital social ou novas práticas sociais) e o desenvolvimento de conteúdos e metodologias (criação de novos conhecimentos e utilização de novas ferramentas de gestão como é o caso de modelos) são muito relevantes (PAHL-WOSTL et al., 2007).

O desafio que os diferentes trabalhos de pesquisa (WARNER, 2007) mostram é de aprender coletivamente para o manejo e para a tomada de decisões em conjunto, de modo a viabilizar mudanças qualitativas na gestão dos recursos hídricos.

O conceito de Aprendizagem Social tem recebido diversas críticas, apontando-se ter uma abordagem demasiado instrumentalista e orientada ao desenvolvimento de técnicas de gestão. Entretanto, se for considerada conjuntamente com a questão da construção social do conhecimento e da realidade, as reflexões sobre a aprendizagem social contribuem para pensar as inter-relações entre ciência, sociedade e ambiente (CRAPS, 2003).

Observa-se que não é tarefa simples compreender determinadas questões técnicas para a tomada de decisão. O entendimento de um problema é pressuposto para que os atores comecem a dividir sua compreensão sobre o mesmo, explorando as possibilidades de perspectivas para a intervenção. Isso resulta no desenvolvimento de atividades de conexão de diferentes tipos de entendimento do problema, criando algum tipo de intersecção, base para constituir uma arena de diálogo e de negociação. Convencimento de participação de lideranças e facilitação são aspectos essenciais para a construção e manutenção do comprometimento dos atores envolvidos direta ou indiretamente na gestão das águas. Ao invés de estratégias de controle, existe a necessidade de mudança flexível e adaptativa ao gerenciamento, onde as arenas pautadas pela lógica da Aprendizagem Social e a cooperação se tornam imprescindíveis para o encaminhamento das propostas estratégicas dos atores.

As perguntas que, portanto, se colocam são: como compreender o plano de bacia, quais os atores envolvidos e que tipo de contribuição pode ser dada por cada um, que recursos controlam, cooperam, que nível de participação têm e como negociar com os mesmos. Assim, o objetivo central de um processo de “Aprendizagem Social” é investir em trabalho cooperativo, promovendo a participação coletiva e o diálogo entre os atores envolvidos na gestão. Não somente o aprendizado dos atores<sup>8</sup>, mas também como estes lidam entre si e com suas interdependências, reconhecendo as estratégias uns dos outros, buscando um campo sinérgico de negociação.

A Aprendizagem Social, enquanto construção coletiva, permitirá que as posições coletivas e individuais sejam colocadas visando, de preferência num modelo de ganhos mútuos, e em processos de aprendizagem colaborativa.

Entende-se que a melhora no acesso à informação e a participação social têm promovido mudanças de atitude que favorecem o desenvolvimento de uma consciência ambiental coletiva, um importante passo na direção da consolidação da cidadania (JACOBI, 2004). Existe o desafio de superar a excessiva setorização das políticas públicas e garantir a integração setorial.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sócio-políticos e culturais; na medida em que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que têm uma progressiva penetração de formas públicas de negociação dentro da lógica da administração pública, renovando os potenciais do exercício da democracia.

Estratégias de negociação e intervenção adequadas de aprendizado permitem explorar e discutir os cenários para construção dos respectivos acordos sobre a gestão das águas. O fundamental é traçar estratégias que institucionalizem a aprendizagem dos processos de gestão e de interação entre atores, através da negociação. Isso pressupõe troca de experiências entre atores que têm perspectivas diferentes sobre questões, cujas resoluções necessitam de cooperação entre distintos tipos de atores e não de decisões individuais.

O desafio é aprender coletivamente para o manejo e para a tomada de decisões em conjunto de modo a viabilizar mudanças qualitativas na gestão dos recursos hídricos.

---

8 Os atores são sujeitos que intervêm na realidade, com sua história de vida e sua apreciação situacional da

Esse arcabouço teórico permitirá desenvolver e operacionalizar dinâmicas cooperativas combinadas com outras atividades pedagógicas, como por exemplo, o jogo de papéis. Trata-se de instrumentos de fortalecimento de práticas de “Aprendizagem Social” para facilitar a negociação ou para fortalecer as discussões entre “stakeholders” que participam do processo compartilhado de gestão de recursos hídricos, construindo uma representação conjunta para o desenvolvimento de cenários e debates (BARRETEAU e BOUSQUET, 2003).

## 5 ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais. A experiência dos CBHs demonstra a importância do exercício da participação civil nestes fóruns, enquanto espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas.

O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia. Assim, os espaços de formulação de políticas onde a sociedade civil participa, marcados pelas contradições e tensões, representam um avanço na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos-discussão, negociação e voto- e espaço para que seja tratado de forma legítima. A criação de condições para uma nova proposta de sociabilidade deve ser crescentemente apoiada em processos educativos orientados para a “deliberação pública”. Esta se concretizara principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, através da ativação do seu potencial de participação terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a

---

realidade da bacia.



institucionalização do controle social. Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. Isto implica em mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

A participação de atores qualificados e representativos assume, portanto, um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos na construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade e proponha uma outra, com base em valores de sustentabilidade. Isto potencializa a ampliação de um compromisso com os problemas ambientais, e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, que está preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade. Isto reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores, e a necessidade de construir consensos em torno deles. Na medida em que o Estado terá, cada vez mais, que dar respostas em relação a políticas orientadas para o desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Assumir o discurso participativo não necessariamente implica estar aceitando uma redefinição continua das relações de poder. Os processos sociais que têm lugar durante a implementação da legislação são inevitavelmente complexos, permeados por discontinuidades de interesses, valores e distribuição de poder, envolvendo negociações, acomodações e conflitos, fatores que não podem ser considerados como anomalias. Ter as condições de lidar com estes processos é um desafio significativo.

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo. Isto nos remete à necessidade de ter como referência, não só suficiente, mas necessária, uma engenharia institucional legítima aos olhos da população, que garanta espaços participativos transparentes e pluralistas numa perspectiva de busca de sustentabilidade

e justiça social configurada pela articulação entre complexidade administrativa e democracia.

A modernização dos instrumentos requer uma engenharia sócio-institucional complexa apoiada em processos educacionais e pedagógicos para garantir condições de acesso dos diversos atores sociais envolvidos - e notadamente dos grupos sociais mais vulneráveis - às informações em torno dos serviços públicos e dos problemas ambientais.

Assim, é preciso pensar as políticas de recursos hídricos no contexto de políticas sócio-ambientais que se articulem com as outras esferas governamentais e possibilitem a transversalidade, reforçando a necessidade de formular políticas ambientais pautadas pela dimensão dos problemas em nível regional, e em muitos casos em nível metropolitano, reforçando a importância de uma gestão compartilhada com ênfase na co-responsabilização na gestão do espaço público e na qualidade de vida.

De fato, os impactos das práticas participativas na gestão compartilhada dos recursos hídricos, apontam para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sócio-política. Apesar das barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulem eficazmente a democracia com a crescente complexidade dos temas objeto de políticas públicas, justificam-se todos os esforços de fortalecimento do espaço público e de abertura da gestão pública à participação da sociedade civil.

Pode-se concluir que os mecanismos para promover espaços comunicativos democráticos que possibilitem uma participação cidadã mais qualificada; se inserem dentro de uma perspectiva de governança, que apesar dos avanços ocorridos principalmente na última década, se confronta com o fato dos problemas ambientais não entrarem de forma efetiva na agenda pública. Isto gera uma situação na qual, apesar dos avanços na descentralização das políticas ambientais, e em especial dos recursos hídricos, o descompasso na implementação da gestão tem mantido passivos ambientais que, apesar das demandas da sociedade, tem sido pouco modificados pelos gestores públicos. As transformações aqui apresentadas em relação aos processos participativos; mostram que havendo vontade política e não se permitindo práticas de cooptação, o papel dos diversos instrumentos de participação na gestão poderão mudar os padrões de governança, estabelecendo novas mediações entre Estado e Sociedade Civil, baseadas

no aprimoramento dos princípios de participação na gestão descentralizada e compartilhada dos recursos hídricos e das políticas ambientais.

Entende-se que o conceito de Aprendizagem Social abre um estimulante espaço de desenvolver processos de articulação de ações que tem como premissa a importância de concretizar práticas sociais pautadas pela premissa de *aprender conjuntamente para promover uma governança conjunta nas bacias hidrográficas*. A partir do conceito de Aprendizagem Social visa-se responder aos desafios da sustentabilidade e integração das interfaces na governança da água, o que pressupõe a contribuição de diferentes conhecimentos e interdisciplinaridade.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.N. et al. Organismos de Bacia Hidrográfica e Democratização da Gestão das Águas: análise preliminar do survey Marca D'Água. In: SIMPOSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 17., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABRH, 2007.

BARRETEAU, O. 2003. The joint use of role playing game and models regarding negotiation processes, characterization of association. **JASSS**, 2003. Disponível em: <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/6/2/3.html>

BARRETEAU, O.; BOUSQUET, F., ATTONATY, J.M. Role-playing games for opening the black box of multi-agent systems: method and lessons of its application to Senegal River Valley irrigated systems. **Journal of Artificial Societies and Social Simulation**, v.4, n.2, 2004.

BOUSQUET, F., et al. An environmental modelling approach. The use of multi-agent simulations. In: BLASCO, F.; WEILL, A (Eds.) **Advances in environmental and ecological modeling**. [s.l.], Elsevier, 1999.

CASTRO, J. E. Water Governance in the 21st century. **Ambiente e Sociedade**, v.10, n.2, 2007.

CRAPS, M., and MAUREL, P., ed. 2003. **Social Learning Pool of Questions. An instrument to diagnose Social Learning and IC-tools in European River Basin Management**. Combined WP2/WP3 report of the HarmoniCOP project 65pp.

CRAPS, M. **Social Learning in River Basin Management**. 2003a.

DOUROJEANI, A.; JOURALEV, A. Evolución de Políticas Hídricas em América Latina y Caribe. **Serie Recursos Naturales e Infraestructura**, Santiago, CEPAL, n.51, 2002.

EVANS, P. Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition. In: EVANS, Peter. **Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability**. [s.l.]: University of California Press, 2002.

FRACALANZA, A.P. **Conflitos na Apropriação da Água na Região Metropolitana de São Paulo**. 2002. 217p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2002.

FRANK, B.; SCHULT, S. A complexidade da gestão de recursos hídricos e a experiência profissional dos membros de organismos de bacia hidrográfica: uma análise com base na pesquisa Marca D'Água. In: SIMPOSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS, 17., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2007.

GIDDENS, A. **Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: UNESP, 1992.

GLASSER, H. Minding the gap- the role of social learning in linking our stated desire for a more sustainable world to our everyday actions and policies. In: WALS, A. **Social Learning- towards a sustainable world**. Holland: Wageningen Academic Publishers, 2007.

GUIVANT, J.; JACOBI, P.R. Da hidrotécnica à hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, n. 67, 2003.

HARMONICOP. **Public participation and the European Water Framework directive. Role of Information and Communication Tools**. Work Package 3 report of the HarmoniCOP project. P. Maurel, ed. K.U.Leuven – Centre for Organizational and Personnel Psychology. 2003a.

HARMONICOP. **Social Learning Pool of questions**. HarmoniCOP combined WP2/WP3 deliverable. K.U.Leuven – Centre for Organizational and Personnel Psychology. 2003b.

HARMONICOP. **Sustainability learning for River Basin Management and Planning in Europe**. HarmoniCOP Integration Report. K.U.Leuven – Centre for Organizational and Personnel Psychology. 2005.

HART, P. Social learning as action inquiry: exploring education for sustainable societies. **Social Learning- towards a sustainable world**. Wageningen: Wageningen Academic Editors, 2007.

JACOBI, P.R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. (org). **Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2009.

JACOBI, P.R. A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (orgs.) **Participação e Deliberação**. São Paulo: Editora 34, 2004.

JACOBI, P.R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade Estado**, v.18, n.1/2, 2003.

JACOBI, P.R; FRACALANZA, A.P. Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil- desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa”. **Meio Ambiente e Desenvolvimento**, v.11-12, 2005.

JIGGINS, J. et al. Social learning in situations of competing claims on water use. In: **Social Learning- towards a sustainable world**. Wageningen: Wageningen Academic Editors, 2007.

PAHL-WHOSTL, C. **Towards sustainability in the water sector – The importance of human actors and processes of social learning**. Institute of Environmental Systems Research, University of Osnabrück, 2002.

PAHL-WHOSTL, C.; HARE, M. Processes of social learning in integrated resources management. **Journal of Community & Applied Social Psychology**, v.14, n.3, p.193-206, 2004.

PUTNAM, R. 1994.- *Making Democracy Work*. Princeton University Press, New Jersey.

ROGERS, Peter; HALL, Alan W. **Effective Water Governance**, Global Water Partnership (GWP), TEC background papers n. 7. Suécia: [s.n.], 2004.

SOLANES, M.; JOURALEV, A. **Water Governance for Development and Sustainability** Serie Recursos Naturales e Infraestrutura. Santiago: CEPAL, 2006.

STEINS, N. A.; EDWARDS, V. M. Platforms for Collective Action in Multiple-Use Common Pool Resource Management - Special Issue. **Agriculture and Human Values**, v.16, p. 241-255, 1999.

TIPPET, J.; SEARL, B.; PAHL-WOSTL C.; REES, Y. Social learning in public participation in river basin management - Early findings from HarmoniCOP European case studies. **Environmental Science and Policy**, v.8, n.3, 2005.

WALS, A. **Social Learning- towards a sustainable world**. Holland: Wageningen Academic Publishers, 2007.



WARNER, J. **Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management**. Aldershot, UK, 2007.

WARNER, J. The Beauty of the Beast: Multi-Stakeholder Participation for Integrated Water Management” In: WARNER, J. **Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management**. Aldershot, UK: Ashgate, 2007.

WARNER, J. Multi-Stakeholder Platforms: integrating society in water resource management? **Ambiente e Sociedade** , v.8, n.2, 2007.

WARNER, J.; VERHALLEN, A. Multi-stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management: Towards a comparative typology. In: INTERNATIONAL MSP CONFERENCE, 2004, Netherlands. **Anais...** Wageningen, The Netherlands, 2004.

Dossiê:

Recebido em: 24/05/2010

Aceito em: 14/06/2010