

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores 10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Tiemí Costa

Universidade Federal do Paraná - UFPR

tiemicosta@hotmail.com

Eje 11 – Estado. Instituciones. Actores.

Desdobramentos do oficial: a construção de uma política pública de gerenciamento dos recursos hídricos.

Este trabalho buscou acompanhar o processo de elaboração de uma política pública de recursos hídricos no estado do Paraná, Brasil. Denominada Plano Estadual de Recursos Hídricos – PLERH/PR, tal política teve como finalidade estabelecer um planejamento de quatro anos sobre o gerenciamento das águas (superficiais e subterrâneas) no estado do Paraná. Assim, foram estipuladas diretrizes contemplando todos os temas que dizem a respeito do uso das águas do estado: desde os assuntos mais complexos como o uso do solo em regiões com cursos d’água, até o consumo doméstico.

A elaboração da política em questão teve início no ano de 2006, sendo finalizada em 2010. Esta pesquisa foi realizada durante os momentos finais de todo processo: entre o segundo semestre de 2009, e seu encerramento através de reuniões públicas com o intuito de apresentar os resultados dos quatro anos de trabalho, já em 2010. A construção do PLERH se deu conjuntamente por diversas pessoas auto-intituladas “técnicas” (de forma geral, com a formação de engenharia ou arquitetura e urbanismo), representantes de duas instituições distintas: uma pública, ramificação do estado para tratar especificamente de tais questões, e outra privada, contratada pela primeira para auxiliar em todo processo. Buscou-se acompanhar mais atentamente os passos dos coordenadores de cada instituição: coordenadores gerais, técnicos e administrativos; tanto através de idas ao campo, quanto com entrevistas semi-estruturadas.

As diferenças entre as duas esferas em que o Plano foi elaborado durante a pesquisa, não se restringiram apenas ao âmbito público-privado. Os “técnicos” vinculados a esfera pública eram todos funcionários de carreira, que atuavam com tal tema na mesma instituição há pelo menos 30 anos. Em contraponto, aqueles “técnicos” participantes do PLERH ligados a empresa privada, além da faixa-etária ser consideravelmente menor (a média de idade dos funcionários da empresa na época da pesquisa era de 27 anos, enquanto na repartição pública

era de 50), majoritariamente estavam em sua primeira experiência de trabalho. Tais pessoas se tornaram os principais interlocutores desse trabalho, sem as quais ele teria sido impossível.

Buscou-se, portanto, pensar como esses diferentes âmbitos dialogam e se desdobram no sentido de construir uma política pública de recursos hídricos, encarada por essa pesquisa, como fruto de todas essas interações.

A esfera institucional dos recursos hídricos no Brasil:

No Brasil, a Constituição Federal vigente desde 1988 dispõe que todas as águas em território nacional são de domínio público, ou seja, bens pertencentes à União. Da mesma forma, é também a União que deve fazer leis sobre seus diferentes usos, inclusive instituir um sistema de âmbito nacional para seu gerenciamento. Os desdobramentos da Constituição de 1988, em âmbito federal e estadual, originaram uma série de outras leis que seguiram suas linhas mestras, como a Política Nacional de Recursos Hídricos, criada nove anos depois com a Lei Federal nº. 9.433/97. Tal lei permitiu moldar nos anos que seguiram a estrutura institucional de gestão dos recursos hídricos vigente até hoje, inclusive em âmbito estadual.

De um modo mais geral, as políticas de recursos hídricos promulgadas pelas legislações estaduais, embora designem instrumentos complementares de gestão em relação às políticas nacionais, reproduzem as instâncias decisórias e vários instrumentos de gestão previstos em âmbito federal. No caso do estado do Paraná, a grande similaridade entre a Lei Federal e a Lei Estadual (criada em 1999), fez com que o arranjo institucional também fosse reproduzido, originando uma série de políticas públicas que buscavam estipular diretrizes para o cumprimento dessas Leis.

Assim, podemos perceber que certas formas de classificação dos sujeitos envolvidos no processo também foram incorporadas. Destaco a previsão de uma forma de gestão denominada “tripartite” em ambas as escalas - federal e estadual – que deve ser realizada em conjunto pelo: ‘Poder Público’, ‘Usuários’ e ‘Sociedade Civil’. Com efeito, essas três categorias, nos documentos elaborados pelo poder público a respeito de tal tema, buscam representar a ‘sociedade’ em sua totalidade, abarcando tanto os agentes estatais (poder público), as empresas públicas ou privadas (usuários), quanto os demais segmentos da sociedade, desvinculados ou pertencentes a organizações como ONGs e associações (sociedade civil). Nesse sentido, pensar essas categorias, quem elas representam e o que são, significa pensar qual é a representação de sociedade que está sendo projetada pelos agentes (estatais ou privados) e que vai tomado forma durante a elaboração e discussão das políticas

públicas de recursos hídricos. Na medida em que tais formas de categorização começam a ser acionadas pelos elaboradores das políticas públicas, também se torna possível notar certa hierarquização entre as diferentes formas de classificação e também entre os agentes presentes em cada uma delas, que passam a ter mais ou menos ênfase nos processos decisórios.

A consolidação de tais representações pode ser percebida nos documentos produzidos ao longo do processo de elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, designados por ‘relatórios técnicos’. Assim, justamente por sua tecnicidade, são considerados e pensados enquanto indisputáveis e neutros, sendo também colocados em discussão nessas mesmas três esferas (‘poder público’, ‘usuários’ e ‘sociedade civil’) desta forma. Nesse sentido, surge um paradoxo: ao mesmo tempo em que tais documentos possuem um estatuto que os consagra enquanto ‘técnicos’, ‘indisputáveis’ e ‘neutros’, a partir de um processo que os constrói e os enuncia de tal forma, a Lei prevê que eles também sejam colocados em discussão com a sociedade.

Nesse contexto, os Planos de Recursos Hídricos, em âmbito nacional ou estadual, são desenvolvidos enquanto “instrumentos de gestão”, no sentido de contemplar perspectivas em longo prazo. Com eles, a administração pública busca a criação de “planos diretores” que visem fundamentar e orientar a política e o gerenciamento dos recursos hídricos (GEO-Brasil, 2007). O Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Paraná (PLERH/PR) surge a partir dessa perspectiva refletindo os desdobramentos da estrutura de gestão de recursos hídricos já vigente, tanto em âmbito federal, quanto em âmbito estadual. Sua elaboração teve início no ano de 2006 e durou até o primeiro semestre do ano de 2010, de forma que se pretende colocá-lo em prática a partir do ano de 2011.

O presente ensaio é dedicado ao estudo do processo de elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Paraná (PLERH/PR), a partir das duas instituições responsáveis por desenvolvê-lo, uma pública e uma privada: a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERHSA), órgão do estado do Paraná - portanto, um órgão público - designado para cuidar de assuntos referentes aos recursos hídricos do estado; e a Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (COBRAPE), uma empresa privada e contratada através do processo de licitação para atuar no auxílio a elaboração do PLERH/PR. A pesquisa trabalhou, mais especificamente, com os coordenadores (gerais, técnicos e executivos) do PLERH/PR de ambas as instituições. Assim, procurou-se pensar como as diferenças de seus contextos institucionais confluem no sentido de elaborar uma mesma política pública e como, mais tarde, os diversos documentos e relatórios técnicos produzidos, irão circular nessas duas esferas e se tornar documentos

oficiais, com respaldo legal. A pesquisa, além da elaboração e discussão dos documentos, acompanhou cinco reuniões públicas ocorridas em Março de 2010 junto à equipe de “técnicos” que elaborou o Plano. Tais reuniões faziam parte da segunda fase do chamado “Processo Participativo”: um espaço que por determinação legal visava a consulta e a “participação da sociedade” na construção do Plano, propondo, nesse momento, que ele fosse “aberto a todos” e não só aos técnicos responsáveis por desenvolvê-lo. Em função da impossibilidade de acompanhar a primeira fase do “Processo Participativo”, ocorrida em Março de 2009 (que também contou com cinco reuniões públicas), lancei mão de um método não muito convencional para seu estudo: “etnografar” a partir de DVDs.

Tendo em vista esses dois contextos (um vinculado à esfera institucional de produção dos documentos, e outro vinculado à esfera pública de participação social) buscou-se, a partir do detalhamento etnográfico, perceber as diferentes formas com que esse processo é vivido, pensado e enunciado pelos participantes em ambos os contextos. Paralelamente, tornou-se possível a reflexão sobre como os documentos elaborados são colocados em discussão em ambas as esferas e são passíveis de produzir diversas interpretações por parte dos participantes.

A produção dos documentos:

A definição dos documentos que seriam produzidos referentes ao Plano Estadual de Recursos Hídricos consistiu na primeira fase do projeto, e teve base em uma série de outros documentos como diferentes legislações e editais sobre o tema. Nestes documentos, foi definido que o Plano conteria três fases, a saber: (i) diagnóstico, que consistiria em um detalhamento sobre os aspectos envolvendo os recursos hídricos no estado do Paraná, através do levantamento de dados junto às instituições envolvidas com as águas; (ii) desenvolvimento, em que seria elaborada uma primeira versão do Plano com a proposição inicial de alguns programas de ações, bem como a realização de eventos públicos para a discussão do mesmo, e; (iii) consolidação, fase em que haveria a análise das contribuições recebidas através das reuniões públicas, e a sistematização das mesmas dentro do Plano, em sua versão final.

Após a definição dos temas contemplados pelo PLERH, realizada em conjunto pela SUDERHSA e pela COBRAPE, ambas se voltaram para o levantamento de outras instituições que poderiam contribuir com a elaboração do Plano, denominadas “instituições parceiras¹”. Essas instituições consistiram basicamente em órgãos e empresas públicas, como diferentes secretarias de estado, institutos relacionados ao meio ambiente e entidades que tratam da

distribuição de luz e rede de água no estado do Paraná, só para citar alguns. Todavia, na conversa com ambos os coordenadores técnicos, principais responsáveis neste momento da elaboração, foi possível verificar a existência de um modelo de Plano previamente estabelecido (pela empresa consultora e pela contratante), em que as diversas linhas de participação das “instituições parceiras” seriam acionadas conforme a necessidade de obter informações para dar continuidade ao trabalho. Tais processos de negociação são narrados pelos interlocutores de ambas as instituições como problemáticos durante o processo de construção do PLERH/PR. De acordo com o coordenador geral por parte da COBRAPE, as diferentes instituições que fizeram parte do processo possuíam interesses distintos (por vezes conflitantes), dessa forma, as “reuniões técnicas”, que inicialmente seriam um espaço para dialogar e expor informações, passaram a ser também espaços de negociação com as “instituições parceiras”. Tais episódios foram relatados pelo coordenador técnico da SUDERHSA como problemáticos, e que “exigiram muito esforço” para serem resolvidos. Dois interlocutores por parte da COBRAPE, afirmaram que era necessário “um traquejo político” para dialogar com as “instituições parceiras”, pois não era possível incorporar “tudo o que elas queriam”, apenas o que era “mais importante” para o Plano. Assim, foram necessárias “mais de 100 reuniões e participação de mais de 150 técnicos” para a conclusão do PLERH – fala que foi continuamente repetida pelo coordenador técnico por parte da SUDERHSA durante as entrevistas e reuniões públicas.

As categorias da “política” e da “técnica” surgem no contexto das reuniões (através do discurso dos interlocutores) a partir da necessidade do diálogo com as “instituições parceiras”. Uma das interlocutoras, por parte da SUDERHSA, revelou que durante as negociações e reuniões com as “instituições parceiras”, buscou-se sempre deixar a “politicagem” de fora, algo que ela encara como prejudicial ao trabalho. No entanto, nos encontros do Processo Participativo, ela relatou que foi inevitável que isso ocorresse e “tiveram que abrir um espaço” para o secretário “falar e se promover”. Em outro momento, essa mesma interlocutora afirmou que todos os funcionários da área pública sofrem da “síndrome dos oito anos”: em que a cada oito anos tudo muda junto com a entrada de novos governantes (oito anos, pois todos os governadores se reelegem, segundo ela). Dessa forma, a interlocutora também afirma que tal “síndrome” transforma muitos projetos em “projetos de gaveta”, deixando-os guardados e assim, tornando-os inativos. O que temos em jogo, portanto, não é unicamente a mudança de lideranças durante o período eleitoral, mas sim, a continuidade dos trabalhos desenvolvidos pelos funcionários, inclusive o PLERH. Temos a “política”, neste momento, atuando enquanto um elemento prejudicial a todo o processo - concebido enquanto - “técnico” de

elaboração do Plano e, ao mesmo tempo, como inevitável, parte de toda essa dinâmica. Também podemos perceber a imperatividade da fala dos coordenadores ao determinarem “o que era mais importante” colocar nos documentos, realizando certa triagem naquilo “tudo” que os parceiros consideravam relevante implantar no Plano.

Paralelamente, outro interlocutor (desta vez por parte da COBRAPE), afirmou que a “política” esteve presente durante a elaboração de todo o PLERH/PR, tanto nas “reuniões técnicas” quanto no “Processo Participativo” - que se assemelhou a um “palanque político”, e não foi “realmente participativo”, de acordo com ele. Podemos notar que a percepção dos interlocutores sobre o papel da “política” também difere: enquanto para a primeira, que concebia todo processo enquanto “técnico”, a política era um processo “inevitável” e “intruso”, sendo assim necessário “abrir um espaço” para a os políticos; para o outro interlocutor, a elaboração do Plano foi permeada por questões políticas, desde a discussão dos documentos até o momento das reuniões. Levantada como um fator que pode colocar todo o Plano em risco, a “política” surgiu como uma categoria no contexto que dialoga com a esfera “técnica”. Foi possível perceber que ambos os elementos fazem parte da dinâmica das relações presentes nesse tema, tanto quando se trata de instituições que negociam, quanto da relação que as pessoas têm com o próprio trabalho – se ele terá ou não continuidade. Ambas categorias surgem nesse contexto não necessariamente como excludentes, mas como elementos que interagem o tempo todo em diferentes níveis: por vezes se contrapondo ou mesmo se complementando.

As reuniões do “Processo Participativo”:

Seguinte a de todo processo de elaboração, discussão e produção dos documentos, e de acordo com a forma estipulada legalmente para a gestão do Plano Estadual de Recursos Hídricos (entre ‘Poder Público’, ‘Usuários’ e ‘Sociedade Civil’), estava previsto um momento em que a população deveria ser consultada. Em especial, de acordo com os interlocutores, um momento em que a ‘Sociedade Civil’ traria contribuições e sugestões aos documentos previamente elaborados no sentido de legitimá-los. Tal momento foi denominado “Processo Participativo” e consistiu em dez reuniões públicas, em duas rodadas de eventos, respectivamente Maio e Junho de 2009, e Março de 2010, cada qual com cinco reuniões. Ressalte-se que o caráter legitimador de todo o “Processo Participativo” surge no contexto não só através da fala dos interlocutores da pesquisa, mas também, nos documentos elaborados pela COBRAPE que buscavam orientar a forma com que ele seria realizado. Em tais documentos, o “Processo Participativo” representaria uma forma de “participação

cidadã”, que também implicaria “no desempenho de um papel legitimador para todo o Plano Estadual de Recursos Hídricos”. (Produto 3.1. – Análise das Contribuições Recebidas, pág 10). Tais reuniões ocorriam geralmente em grandes auditórios, e eram marcadas pela solenidade. Havia um espaço bem delimitado entre o público, que ficava sentado no lugar da platéia, e a mesa, localizada em um palco, geralmente acima do nível da sala. A mesa era composta por “autoridades” e geralmente por um dos coordenadores do Plano por parte da SUDERHSA, referido pelos demais presentes na mesa, enquanto representante “técnico”.

Olhando para as reuniões do “Processo Participativo” e atentando para os discursos que os coordenadores realizavam durante a exposição do Plano para o público, foi possível perceber como a “política” e a “técnica” existem enquanto categorias e estão presentes tanto nas falas dos diferentes interlocutores durante as entrevistas e trabalho de campo, quanto nas falas dos participantes das reuniões, sejam eles “autoridades” ou “sociedade civil” (como classificação nativa).

Destaco aqui, que o “Processo Participativo” era enunciado pelos elaboradores do PLERH/PR enquanto um “amplo pacto social” (como discursou o presidente da SUDERHSA, na abertura das reuniões); designado por “um movimento descentralizador que promove a oportunidade da população debater e apontar os problemas relacionados à água em sua região (...)”, de acordo com o documento elaborado pela COBRAPE. Contudo, durante as reuniões surgiram algumas falas por parte do público presente que merecem especial atenção e que demonstram como a interação entre o âmbito institucional e o âmbito da participação pública carrega algumas disparidades e deve conter uma perspectiva que supere ambos, fazendo-os dialogar (SCHAVELZON, 2006).

No sentido de exemplificar tais fatos, darei especial ênfase à fala de dois participantes, ambas ocorridas na primeira fase de reuniões do “Processo Participativo”, em março de 2009, na cidade de Londrina, norte do estado do Paraná. Destaco também essa reunião com particular ênfase, pois o surgimento de posições críticas em relação ao Plano, por parte do público presente nas reuniões, foram de fato muito pontuais, sendo as falas reproduzidas na seqüência as que mais se destacam nesse sentido.

Na primeira fala que busco destacar, um dos participantes, identificado como Daniel, afirmou trabalhar com a educação ambiental “não formal” (como colocado pelo próprio). Ele questionou a formalidade do evento, partindo da perspectiva do que ele considera “formal” e “não formal”. Em sua fala, Daniel diz: “Nessa perspectiva “não formal” (...) eu queria contribuir com o debate que isso aqui é extremamente “formal”, o “formal” acaba excluindo boa parcela da população que têm dificuldades de lidar com o “formal”. Pela experiência do

“não formal” desses 12 anos que por ano atendemos 4000 pessoas com o trabalho, (...) percebemos como é importante haver o investimento maior no “não formal”. (...) nessa questão muito fria, muito técnica, nós temos que investir (...) no “não formal” para não acontecer o que o Cadu falou muito bem (Cadu é um dos coordenadores do Plano por parte da COBRAPE, e realizou a apresentação do mesmo durante as reuniões), que esta conversa está muito fraca, eu anotei essa sua frase, e a conversa está fraca por quê? Porque muitas pessoas hoje estão excluídas. (...) aí um desafio a ser lançado: como melhorar isso, para haver uma conversa mais forte e uma gestão que vai se reciclar. Se não fica apenas um lado, altamente “tecnificado”, em que muitos estão excluídos, e que até uma hora não vai servir para o usuário, a população que vai estar ausente, é um processo cíclico que realmente precisa ser pensado”. A leitura realizada pelo participante do “Processo Participativo” enquanto um momento de formalidade, e que por essa característica, excluiria uma série de indivíduos da esfera “não formal”, coloca em questionamento a própria proposta de todo processo enquanto movimento “descentralizador”. Tal colocação pode ser observada na fala de outros participantes.

Sirlei, professora do departamento de Biologia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, uma das maiores Universidades Estaduais do país, afirmou que “essa discussão é bastante interessante (...) é aquilo que o Daniel colocou, é uma situação que a gente não tem como saber se essa contribuição vai ser realmente aceita, englobada, por que a gente participou e tem acompanhado todas as discussões que tem acontecido no estado, como foi a Conferência do Meio Ambiente, que nada daquilo que foi sugerido, (...) foi aproveitado. (...).” De acordo com ela, também foram entregues vários documentos³ com pareceres de pesquisadores da UEL sobre uma bacia hidrográfica localizada ao norte do estado do Paraná, na região de Londrina, em que estavam sendo realizados estudos para a construção de uma usina hidrelétrica, fato que também foi mencionado nas reuniões públicas e que a participante era contra. Em decorrência de tal questão, a pesquisadora enviou uma série de documentos com estudos sobre a bacia, no entanto, afirmou que houve grande descaso por parte dos elaboradores do Plano e outros órgãos governamentais, que não deram atenção aos estudos realizados e os transformaram em “lixo”. Na seqüência, a participante falou que “a apresentação foi impecável, (...) é muito bonito dizer que tem cenários robustos”, mas diz que exige uma resposta aos documentos enviados, que ela “não vai mais dar de graça (documentos) como ela já havia dado”.

Neste momento, temos o discurso realizado pelas instituições elaboradoras do Plano e o discurso dos participantes que se manifestaram durante a reunião, enquanto conflitantes.

Nota-se que ambas as colocações dos participantes do público foram realizadas no sentido de exigir que a participação de ambos fosse garantida e incorporada dentro de um sistema em que o aspecto “formal” impõe, parecendo funcionar de forma dissociada do discurso de “amplo pacto social”.

Paralelamente, durante as falas, percebemos que ambos os participantes se identificam como pertencentes a segmentos distintos da população, se diferenciando do cidadão comum, sem experiência com a gestão dos recursos hídricos ‘formal’ ou ‘informal’. Enquanto Daniel afirma ser um ‘educador não-formal’, sem definir exatamente seu pertencimento a alguma organização, Sirlei se posiciona enquanto pesquisadora e cientista, que elabora ‘relatórios técnicos’ da mesma forma que os ‘técnicos’ da COBRAPE e da SUDERHSA. Nesse sentido, também enquanto produtora de ‘conhecimento formal’, a tentativa de colaboração através do envio de documentos deveria ser pensada no mesmo plano dos ‘relatórios técnicos’ produzidos. No entanto, não foi isso que ocorreu. No ‘relatório técnico’ que buscava analisar as contribuições recebidas (COBRAPE. Produto 3.1. – Análise das Contribuições Recebidas) durante as primeiras cinco reuniões, as críticas de ambos os participantes se tornam praticamente invisíveis em meio à grande quantidade de elogios efetuados por prefeitos, deputados, entre outros representantes do Poder Público.

Ao final dessa mesma reunião, temos a resposta referente às falas dos participantes do público por parte da coordenadora do Plano: “Só queria fazer uma colocação. Pela nossa lei, o Plano Estadual não precisaria ter uma consulta pública. Quando nós começamos a elaborar o Termo de Referência, (...) foi pedido que fizéssemos essa conversa, que nós discutíssemos ele (o PLERH/PR), o que nós da coordenação concordamos. Por isso iniciamos dizendo que esse seria o momento mais importante do nosso Plano, em que estariámos discutindo regionalmente e trazendo as contribuições para dentro do Plano. Nós mandamos mais de 3.000 convites (...) só faltou tambor, fumaça (...). Teve um participante que disse que recebeu 15 convites (...) quanto mais gente participasse dessas reuniões, maior seria o sucesso e maior a chance de termos um Plano que fosse legítimo (...). Eu acho que a gente está dando uma abertura, por vontade nossa muito grande, e quanto mais pessoas tiverem participando, mais chance de sucesso a gente tem”.

Podemos perceber na fala da coordenadora, o entendimento da participação dentro do Plano (realizada através do “Processo Participativo”), enquanto algo “concedido” pelos coordenadores do PLERH/PR. Tal noção vai contra a legislação Estadual e Federal, em que a gestão tripartite entre ‘Sociedade Civil’, ‘Usuários’ e ‘Poder Público’ é definida como obrigatória, como colocado no início desse texto. Temos também, de certa forma, a noção do

Plano e da participação enquanto uma grande “dádiva” de seus elaboradores para o restante da sociedade. Nesse sentido, podemos notar o significado das reuniões visto sob outra perspectiva: enquanto um momento de “participar contributivamente com o processo” como colocado pela COBRAPE nos documentos, porém, permitida pela coordenação da SUDERHSA que teria dado “uma abertura (...) muito grande” por vontade própria.

Destaco também as falas da coordenadora (em diferentes reuniões) que também deram ênfase a argumentos quantificadores: “mais de 100 reuniões”, “3.000 convites”, “150 técnicos”, etc., bem como o uso de palavras como “esforço”, “sacrifício” e “luta” para se referir ao processo de elaboração do PLERH/PR. Tais aspectos de consagração do Plano e de enunciação do próprio trabalho através de adjetivos que remetem a uma entrega pessoal, não foram restritos apenas a ela, e apareceram nas falas de outros integrantes da SUDERHSA. Percebe-se que essa forma de enunciar o Plano o torna praticamente incontestável e, paralelamente, sua apresentação enquanto um documento “técnico” o torna neutro e indisputável. Foi possível notar que tal visão também é partilhada pela maioria das pessoas que participaram dos eventos enquanto “autoridades” (na categoria nativa, ou aqueles que fizeram parte da mesa de abertura). O Secretário de Meio Ambiente, por exemplo, se referiu ao Plano enquanto a “bíblia dos recursos hídricos”; e o Deputado Estadual Luiz Eduardo Cheida, do mesmo partido do governador do estado em 2010, em uma das reuniões, afirmou que se pudesse externar um “sentimento, seria o de gratidão”.

A noção de “trabalho”, presente nos discursos dos interlocutores, remete também à teoria de Marcel Mauss (1925) que aborda as trocas além de seu âmbito econômico, de forma que elas contêm algo das pessoas envolvidas na troca (como por exemplo, seu tempo e sua vida). Desta forma, a relação estabelecida está também em um plano moral, permeada por significações que ultrapassam disposições mercantis e utilitaristas das mesmas (MAUSS, 1925 [1974]). Lembro aqui que, da mesma forma com que escrevi este trabalho, também falo sobre o trabalho realizado por outras pessoas, e que assim, acredito que contém um pouco de cada uma delas. Os ideais dos interlocutores de “o que era mais importante” a ser considerado, e o “sofrimento”, “esforço” e “luta” para a realização do Plano – em suma, o quanto se dedicaram a concebê-lo – nos mostram que ele contém não só informações “técnicas” levantadas, elaboradas e discutidas por “experts” da área. Mas também é envolto por relações que tomam diversas formas (entre pessoas com seus trabalhos, entre pessoas e documentos, e entre elas mesmas) que vão além da forma “fria” e “técnica” de como as coisas, por vezes, buscaram ser conduzidas, como disse Daniel, participante de uma das reuniões.

Acredito que a construção dos documentos e as reuniões do Processo Participativo, portanto, confluíram no sentido de produzir uma política pública de recursos hídricos comum a todos que participaram do processo: enquanto ‘técnicos’, ‘autoridades’, ‘educadores não formais’, entre outros. Penso que tal política foi enunciada pelos seus elaboradores a partir de um tom cuja autoria dos ‘técnicos’ estava muito bem definida, inclusive pelo espaço físico das reuniões – mesa e público. No entanto, essa forma de enunciação e apresentação não impedi o surgimento de diversas ambigüidades, ao passo de que todos que participaram do processo também estavam projetando diversas representações sobre a forma com que o PLERH deveria ser construído.

Em contrapartida, quando os agentes estatais se referem a um “amplo pacto social”, realizado a partir da idealização de um “Processo Participativo” para discussão e apresentação dos documentos, se enfatiza a noção de participação enquanto algo extremamente positivo que também passa a ser valorizada pelos coordenadores em seus discursos ao público. No entanto, em alguns momentos, temos a participação relativizada e até mesmo negada. Nas falas que surgiram durante o trabalho de campo: “às vezes dá vontade de não chamar ninguém, mas não pode”, ou até mesmo no discurso do Secretário do Meio Ambiente e da coordenadora que afirmaram não haver a necessidade das reuniões ocorrerem, podemos perceber como a participação carrega certa ambigüidade nos discursos dos coordenadores que elaboraram o Plano. Observa-se, nesse sentido, a impossibilidade de negar a participação popular (lembrando que esta também estava prevista na Constituição Federal), e o certo falseamento de sua necessidade, na medida em que as informações das reuniões “não foram muito impactantes” nos relatórios, e o processo não foi “realmente participativo”, se assemelhando a um “palanque político”, como afirmou uma interlocutora durante o trabalho de campo. Assim, tais considerações indicam justamente a imperatividade da participação para conferir valor ao Plano, que estava entrando em circulação a partir do “amplo pacto social”.

O valor conferido ao PLERH/PR, no entanto, vai além de conter o “esforço” e o “sacrifício” daqueles que o elaboraram, ele está estreitamente vinculado ao seu caráter de documento ‘técnico’, e também à sua circulação. Se o Plano não for colocado em prática, não há sentido em desenvolvê-lo, e o trabalho realizado pela equipe responsável, torna-se um trabalho vão. Acredito que a incorporação de diversas entidades parceiras na elaboração do PLERH/PR, acionadas conforme fosse necessário, bem como a realização do “Processo Participativo”, nos indicam a tentativa de atribuir a autoria do projeto também a outras instâncias (não necessariamente efetivar a participação das mesmas). A fala de um membro da

mesa representante da SUDERHSA exemplifica tal constatação: “Eu queria aqui somar a esses técnicos (que elaboraram o PLERH/PR), essas 1000 pessoas que foram citadas aqui, que participaram desses encontros públicos (...).” Fica então explícito que esta incorporação se deu por uma questão “voluntaria” de quem elaborou o Plano e não por uma obrigação ou disposição de ordem legal. As participações tanto das “instituições parceiras” quanto das colocações públicas nas reuniões, tratam, a meu ver, de manifestações “contidas”, pois eram relevadas e acionadas quando necessário. Nesse sentido, a incorporação de mais agentes à autoria dos documentos é um movimento que visa a legitimação do Plano para que ele pudesse ser colocado em prática, e isso só poderia ser alcançado através da colaboração de instituições ou pessoas em sua realização.

Outra questão de importância identificada no trabalho de campo, foi a temporalidade dos projetos, suscetíveis à “síndrome dos oito anos” e, ao mesmo tempo, vinculada à “participação da sociedade”. A participação, portanto, seria o elemento passível de fazer com que o PLERH/PR não virasse um “plano de gaveta”, assegurando a concretização do trabalho realizado com muito “sacrifício”. Neste momento, temos o “Processo Participativo” enquanto central nessa dinâmica, garantindo a efetividade do Plano e, assim, colocando-o em circulação. Não obstante, também está profundamente vinculado à noção de legitimidade, como relata a coordenadora quando fala: “...quanto mais gente participasse dessas reuniões, maior seria o sucesso e maior a chance de termos um Plano que fosse legítimo”. Tal fato, da mesma forma que a “política”, poderia intervir em seus trabalhos de formas opostas: concretizando-os, ou colocando-os na gaveta. Fazendo-os circular ou tirando-os de circulação. Assim, nota-se claramente a ambigüidade e a importância carregada pela participação que se desdobra em diferentes facetas: ao mesmo, legalmente prevista, “concedida” e garantidora de legitimidade e perpetuação do trabalho.

Todavia, certos aspectos levantados pela etnografia demonstram o aparecimento de conflitos em determinados momentos que revelam como essas diferentes formas carregadas pela participação não operam de forma harmoniosa, muitas vezes, inclusive, se contrapondo. Durante o “Processo Participativo”, surgiram diversas intervenções (oriundas principalmente, mas não exclusivamente, da Sociedade Civil) que questionaram a forma com que ele estava sendo realizado. Volto ao exemplo da pesquisadora Sirlei, que abordava a falta de resposta aos documentos que ela havia fornecido como fonte de pesquisa para diversas instâncias públicas. Nota-se, em um primeiro momento, a tentativa de participação por parte da professora que acreditava estar em sintonia com os elaboradores do Plano e a previsão da construção do mesmo, realizada em conjunto pelas três instâncias (‘Poder Público’ ‘Usuários’

e ‘Sociedade Civil’). Em um caso hipotético, se tivesse havido uma resposta em relação aos documentos enviados, a prerrogativa da gestão “tripartite” ainda estaria coesa: os ‘técnicos’ dando forma ao Plano, este aberto à população, e ela participando. No entanto, isso não ocorreu. A colocação da pesquisadora, no sentido de exigir que sua participação fosse efetiva de alguma forma (inclusive indagando como poderia realizá-la), expõe seu sentimento de frustração em relação a todo o processo. Ela havia fornecido um material cuja elaboração é seu trabalho igualmente realizado com “esforço” e “sacrifício”, e de acordo com ela, ele virou “lixo”, encerrando, dessa maneira, a contribuição que imaginava possível.

Algumas considerações finais

A produção de ‘relatórios técnicos’ por parte dos elaboradores do Plano, pautados a partir das diretrizes existentes na legislação federal e estadual, buscavam dar forma a maneira com que a construção do PLERH seria realizada. O próprio caráter “técnico” dos documentos foi levantado enquanto valor para os coordenadores do Plano, que constantemente acionavam tal característica no sentido de qualificar as diferentes situações percorridas pela política pública. No entanto, olhando para o momento inicial de elaboração do Plano, em que a negociação de informações entre os diferentes órgãos era constante, destacaram-se as duas formas com que essas situações foram interpretadas pelos interlocutores: enquanto “reuniões técnicas” para alguns, e momentos “políticos” para outros. Essa dicotomia, que está presente em todo o processo, nos aponta para uma forma de pensar que complexifica uma das maneiras com que ele foi enunciado publicamente: a partir de seu caráter essencialmente “técnico”.

Buscando seguir as relações estabelecidas tanto entre pessoas de diferentes órgãos e setores da sociedade, quanto entre as pessoas e os documentos produzidos, foi possível compreender a forma com que diferentes âmbitos interagem, se rearranjam, se complementam e, paralelamente, dão forma a uma política pública. A produção de “relatórios técnicos”, produto final de todo processo, acaba por consolidar todas as negociações e trâmites anteriores, que praticamente desaparecem sob o rótulo da “tecnicidade”. Foi apenas durante os momentos em que tais relatórios foram colocados em discussão com a sociedade e apresentados publicamente, que observamos o surgimento de outros elementos que dizem a respeito de suas ‘fabricações’. No entanto, o que foi ressaltado pelos interlocutores, pouco teve relação com a interação entre os elementos “técnicos” e “políticos”. Em contraponto, falavam a respeito da entrega pessoal, do comprometimento e do sacrifício individual. Isso levou todo o processo pelo qual a política pública em questão passava, para outro plano: um

plano moral e pessoal; em que o que estava colocado em questão não era apenas o âmbito “técnico” e “político” de documentos que viriam a se tornar oficiais, mas também o comprometimento pessoal daqueles que vieram a elaborá-lo.

Notas:

¹ As “Instituições Parceiras” são: Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Paraná (SEMA), Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Secretaria de Abastecimento do Estado do Paraná (SEAB), Companhia Paranaense de Energia (COPEL), Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), Secretaria de Obras Públicas do Estado do Paraná (SEOP), Secretaria da Saúde do Estado do Paraná (SESA), Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), Associação Brasileira de Águas Subterrâneas (ABAS), Minerais do Paraná S/A (MINEROPAR), Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), Secretaria do Desenvolvimento Urbano (SEDU), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

² Apesar de não ser uma categoria exata, as “autoridades” geralmente designavam as pessoas que compunham a mesa nos momentos de abertura das reuniões: como deputados, prefeitos e engenheiros elaboradores do Plano.

³ Os documentos que a Sirlei estava se referindo são estudos realizados por ela em conjunto com outros professores e alunos da UEL a respeito da Bacia do Tibagi, contemplando a fauna e a flora da Bacia.

Referências Bibliográficas:

BEVILAQUA, Ciméa. *Etnografia do Estado: Algumas questões metodológicas e éticas*. Revista Campos 3. 2003.

COMERFORD, John. *Reuniões campesinas, sociabilidade e lutas simbólicas*. In: PEIRANO, Mariza (Org.). O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

COSTA, Francisco José Lobato da. *Estratégias de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial*. 1ª edição – Brasília. 2003.

DAMO, Arlei. *O Engajamento e o Orçamento Participativo*. Revista Campos. 2008.

LATOUR, Bruno, WOOLGAR, Steve. *A Vida de laboratório: a produção dos fatos científicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1997.

LOPES, José Sergio Leite. *Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação*. Horizontes Antropológicos. Ano 12. N 25. 2006.

MAUSS, Marcell. *Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas*. In : _____. Sociologia e Antropologia.v. II. São Paulo : Edusp. 1925.

SCHAELZON, Salvador. *Política na Gestão e Gestão na Política. Uma Etnografia sobre pensamento estatal, forma e conflito na implementação de uma política de moradia na cidade de Buenos Aires*. Tese de mestrado. 2006.

Fontes documentais:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

GEO Brasil. *Recursos hídricos: resumo executivo / Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional de Águas ; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*. Brasília : MMA; ANA. 2007.

COBRAPE. *Produto 3.1. – Análise das Contribuições Recebidas*, pág 10. Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Paraná. Paraná: SEMA. 2010.