



Encontro da Sociedade
Brasileira de Economia
Ecológica

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica

IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO
Outubro de 2011
Brasília - DF - Brasil

GESTÃO DE ÁGUA E SOLO DA APA EMBU-VERDE: INSTITUIÇÕES, PODER E PARTICIPAÇÃO

Ana Paula Fracalanza (Universidade de São Paulo - USP) - fracalan@usp.br

Socióloga e economista, doutora em Geografia pela UNESP (Campus de Presidente Prudente). Professora Doutora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e do Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM/ USP.

Rodrigo Furtado Eça (Universidade de São Paulo - USP) - rodrigofurtado@usp.br

Bacharel em Gestão Ambiental pela Universidade de São Paulo. Mestrando em Ciência Ambiental pelo Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental - PROCAM (USP).

Luizi Maria Brandão Estancione (Universidade de São Paulo - USP) - brandao.estancione@yahoo.com.br

Internacionalista pela Faculdade Santa Marcelina. Graduanda em Gestão Ambiental pela Universidade de São Paulo.

GESTÃO DE ÁGUA E SOLO DA APA EMBU-VERDE: INSTITUIÇÕES, PODER E PARTICIPAÇÃO¹

RESUMO

A discussão sobre os mecanismos concretos para implementação das novas instituições responsáveis pela gestão da água – por exemplo os Comitês de Bacia Hidrográfica – coloca atenção sobre a importância da gestão integrada da água e do solo para viabilizar a chamada boa governança da água. O objetivo do artigo é discutir a formação e o funcionamento do Conselho Gestor da APA Embu-Verde quanto ao uso do poder no território da APA em relação a gestão integrada de água e solo. Para tanto, foram considerados: atores sociais envolvidos no Conselho Gestor da APA; gestão do solo e da água na APA e; articulação entre atores que participam das deliberações do Conselho. Os assuntos tratados no Conselho Gestor da APA foram analisados a partir do acompanhamento de reuniões do Conselho entre março de 2010 e maio de 2011, além de documentos do Conselho e de entrevistas com seis conselheiros, entre representantes de órgãos governamentais e da sociedade civil. Os resultados apontam que não há integração entre gestão de recursos hídricos e planejamento e uso do solo, sendo que o processo de descentralização da gestão não é acompanhado pela criação de mecanismos que assegurem maior articulação entre as esferas de decisão, enfraquecendo a capacidade de gestão e planejamento local.

ABSTRACT

The debate about the concrete mechanisms for the implementation of new institutions responsible for the water management – for example the Watershed Committees (Comitês de Bacia Hidrográfica) - puts into attention the importance of integrated water and soil management to enable the good governance of water. The article's aim to discuss the process of creation and operation of the Management Council (Conselho Gestor) of the Embu-Verde's Environmental Protection Area (Área de Proteção Ambiental - APA) as the uses of power over the APA's territory in relation to the integrated water and soil management. So,

¹Trabalho elaborado a partir de pesquisa financiada com recursos da FAPESP.

were considered: social actors involved with the Management Council of the APA; water and soil management of the APA and; deliberations of the Council. The subjects treated at the Management Council of the APA were analyzed accordingly to the Council's meetings accompanied between march of 2010 and may of 2011, beyond documents of the Council and interviews with six counselors. The results show that there is no integration between water management, planning and land uses. The decentralization process of the management is not accompanied by the creation of mechanisms that assures more articulation between the decision-making spheres, which weakens the capacity of local management and planning.

PALAVRAS-CHAVE: Instituições. Poder. Participação. Gestão. APA Embu Verde.

INTRODUÇÃO

No processo de democratização no Brasil pós 1988, Comitês de Bacias e Conselhos Gestores vêm sendo estruturados para o exercício de uma gestão descentralizada e participativa no território nacional. No caso da gestão hídrica, a Constituição Federal de 1988 previu a instituição de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos, que foi implementado pela Lei Federal Nº 9.433 de 1997.

De fato, a discussão sobre os mecanismos concretos para implementação das novas instituições responsáveis pela gestão da água – por exemplo os Comitês de Bacia Hidrográfica – coloca atenção sobre a importância da gestão integrada da água e do solo para viabilizar a chamada boa governança da água. Entenda-se por governança da água mecanismos que considerem novos atores na formulação e implementação de políticas públicas relacionadas a gestão dos recursos hídricos. A governança vai além da execução de ações pelo Estado, pois é

um termo mais inclusivo que engloba as relações entre sociedade e governo e se preocupa com a maneira como o governo e organizações sociais interagem e como as decisões são tomadas em um mundo complexo (PAZ, 2010, p. 6).

Nesse caso, os processos participatórios e descentralizados vêm sendo analisados nas novas instâncias de gestão sob vários enfoques e considerando variados territórios. No caso do presente artigo, propõe-se analisar a gestão integrada da água e do solo a partir da observação do funcionamento de um novo

órgão de gestão territorial, o Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Embu-Verde, no município de Embu das Artes. A referida APA foi criada em 2008 e seu Conselho foi instituído em 2009.

O objetivo do artigo é discutir a formação e o funcionamento do Conselho Gestor da APA Embu-Verde quanto ao uso do poder no território da APA em relação a gestão integrada de água e solo. Para tanto, foram considerados: atores sociais envolvidos no Conselho Gestor da APA; conflitos na gestão do solo da APA e; processo decisório nas deliberações do Conselho.

METODOLOGIA

A análise de conflitos e dos processos decisórios baseou-se em Bacharach e Baratz (1962), Dahl (1961), Frey (1999), Lukes (1976). Os assuntos tratados no Conselho Gestor da APA foram analisados a partir do acompanhamento de reuniões do Conselho entre março de 2010 e maio de 2011, além de documentos do Conselho e de entrevistas com seis conselheiros, representantes das seguintes instituições, que têm assento no Conselho: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Instituto Embu de Sustentabilidade, ACORDE, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, SEAE e BARTIRA.

As políticas públicas ambientais no Brasil podem ser analisadas a partir da “*policy analysis*” apresentada por Frey (1999), que consiste em analisar “a interrelação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” (Windhoff-Héritier, 1987 *apud* Frey 1999, p.2). Nesse sentido, Frey aponta três dimensões a serem consideradas: (1) a dimensão institucional “*polity*”, que considera a análise das **instituições**; (2) a dimensão processual “*politics*”, que analisa **processos políticos** e; (3) a dimensão material “*policy*”, com análise dos **conteúdos da política**. Essas dimensões são expostas a seguir.

INSTITUIÇÕES: O LOCUS DO PODER

Segundo Dagnino, R. (2002) a análise política implica na identificação de organizações ou **instituições públicas**. Este autor (2002, p.40) entende que as organizações são “(...) elementos centrais no processo de elaboração de políticas (...) [sendo] o *locus* onde ocorre o processo decisório (...)”.

Richard Elmore (*apud* Dagnino, R., 2002) desenvolveu modelos analíticos de organizações com o intuito de nortear o início da análise de instituições. Sendo assim, classificou-as em quatro tipos ideais, tendo em vista o processo de implementação destas organizações, que são: (1) sistema de gerenciamento; (2) processo burocrático; (3) desenvolvimento organizacional e; (4) processo de barganha e conflito.

Quadro 1 – Modelos Analíticos das Organizações

Tipos de Implementação/ Categorias de Análise	Sistema de Gerenciamento	Processo Burocrático	Desenvolvimento Organizacional	Processo de Conflito e Barganha
Princípio Central	Maximizar valores e; Racionalizar (metas).	Estabelecer rotinas aos funcionários.	Satisfação psico-social como objetivo e; Autonomia, participação e compromisso.	Instituição como arena de conflito por poder e recursos.
Distribuição de Poder	Controlar hierarquicamente (Top Down).	Fragmentação entre subunidades especializadas.	Dispersão (minimizar o controle hierárquico e maximizar controle individual).	Poder instável, dependente da capacidade de alavancar recursos e não da hierarquia.
Formulação de Políticas Organizacionais	Encontrar o ótimo teórico e mantê-lo.	Controlar a discricionariedade para alterar incrementalmente as rotinas.	Qualidade = Sinergia entre grupos de trabalho efetivos e; Consenso baseado em confiança e relacionamento interpessoal.	Negociação permanente, não por metas, mas para preservar mecanismo de alocação de recursos.
Implementação	Adequar o comportamento aos valores e metas.	Identificar pólos de poder para coibi-los e; Possibilitar mudanças.	Acomodação entre formuladores (metas) e implementadores (autonomia).	Êxito (preservação da negociação).

Fonte: Dagnino, R., 2002.

A instituição que será analisada neste artigo é o Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Embu-Verde. É importante observar que, a partir da Constituição de 1988, a profusão de conselhos gestores de políticas públicas, caracterizados pela descentralização e participação, foi considerada um importante marco do que deveria ser um futuro mais democrático, marcado pela efetiva

participação de uma pluralidade maior de atores² no processo de decisão e maior controle sobre o Estado (JACOBI, 2009; DAGNINO, E, 2002). Podemos avaliar que a concretização de princípios democráticos em instituições como os conselhos gestores poderia balancear a distribuição do poder entre os diversos atores políticos, gerando uma maior equidade e justiça social, pois minimizaria o enviesamento que a maior posse de recursos de poder por uma minoria imprime aos processos políticos. (ARRETCHE, 1996; FUKS et al., 2003)

A expressão recursos de poder, apesar de intensamente utilizada, é um tanto quanto vaga, isso porque existem inúmeros componentes que podem receber tal designação. Entretanto, existe certa concordância acerca dos principais recursos – materiais e financeiros, institucionais, educacionais e simbólicos (FUKS et al., 2003; MARQUES, 2005). De acordo com Fuks & Perissinotto (2006), recursos de poder são, primeiramente, atributos das posições sociais e institucionais ocupadas pelos atores e podem ser divididos em dois grupos – individuais e coletivos. Os recursos individuais possuem uma dimensão objetiva, envolvendo características socioeconômicas, como a renda e escolaridade, e outra subjetiva, inserida no campo das motivações político-ideológicas. Já os recursos coletivos ou organizacionais estão relacionados ao suporte financeiro, material e humano disponível para atuação dos atores, assim como o suporte político.

É através da articulação desses recursos que os atores buscam influenciar os processos de tomada de decisão, beneficiando-se dos resultados. Apesar da distribuição desigual dos recursos condicionar uma potencial desigualdade na dispersão de poder, a posse dos recursos de poder não apresenta um caráter cumulativo, ou seja, as desigualdades estão dispersas pelos diversos segmentos sociais, estabelecendo uma fragmentação do poder (FUKS & PERISSINOTTO, 2006; DAGNINO, R., 2002). Marques (2005) porém, afirma ser inegável a constatação de que certos grupos sociais dominam mais recursos e, conseqüentemente, influenciam mais efetivamente os processos políticos.

Atualmente, o conjunto de expectativas positivas quanto à multiplicação dos conselhos participativos e à concretização de seus princípios passa por um período de descrédito devido às dificuldades encontradas. Como fica explicito em

²Os atores políticos, individuais ou coletivos, podem ser identificados principalmente como políticos profissionais, burocratas, grupos econômicos e segmentos da sociedade civil.

um conjunto de estudos, a simples criação de novas instituições não garante maior pluralidade e equilíbrio na participação da sociedade civil, ou seja, não é suficiente para modificar a tradicional lógica do poder. Parte da concretização dos princípios democráticos que fundamentam essas novas arenas é prejudicada pela capacidade desigual quanto à posse e mobilização dos recursos de poder por parte dos atores políticos, sejam representantes do Estado, de interesses econômicos ou da sociedade civil (JACOBI, 2009; DAGNINO, E. 2004; FUKS et al., 2003).

Apesar da importância do debate quanto à qualidade, igualdade e amplitude da participação, Arretche (1996) e Lünchmann (2002), além de outros autores, aprofundam os estudos sobre os condicionantes institucionais. As duas autoras afirmam que as reformas quanto à escala de atuação das instituições e participação não garantem a concretização dos objetivos que legitimam a implantação de conselhos gestores. Para Arretche (1996), o sucesso dessa reforma depende mais da natureza e formato de funcionamento das instituições criadas do que propriamente da escala ou âmbito das decisões. Em outras palavras, o estudo do desenho institucional dessas novas arenas permitiria identificar se elas possuem, primeiramente, a capacidade de garantir a implementação dos princípios citados e, em caso afirmativo, comprovar se eles são efetivamente cumpridos. O desenho institucional pode ser definido como um conjunto de regras e práticas legais que determina as atribuições das instâncias, as pessoas envolvidas, as ações possíveis, os procedimentos que devem ser respeitados e como as preferências individuais serão agregadas em decisões coletivas (LÜNCHMANN, 2002)³. Além de estabelecer as regras que constituirão o contexto interno do conselho, o formato institucional escolhido irá estabelecer as potencialidades dessas arenas com o seu contexto externo, formado pelo restante do aparato institucional. Dessa forma, a desobstrução dos canais que possibilitam a efetiva influência na administração pública, como explica Lünchmann (2002), dependerá da configuração assumida por essas novas instituições⁴.

³Questões sobre a definição jurídica de atribuições deliberativas, capacidade de implementação das decisões, autonomia e eficiência dos meios de sanção fazem parte desse tipo de análise.

⁴Dagnino, E. (2002) e Lünchmann (2003) concordam que as arenas participativas frequentemente representam ilhas democratizantes dentro de um contexto conservador, que preserva os traços autoritários, burocráticos e clientelistas que marcaram a constituição da estrutura estatal.

Entretanto, se a descentralização e participação não podem por si só garantir uma gestão mais democrática e eficiente, elas tornam mais transparente a atuação do Estado e proporcionam maior correlação de poder entre os atores envolvidos, equilibrando a capacidade de influência dos diversos segmentos sobre as decisões do Estado (LÜNCHMANN, 2003; ARRETCHE, 1996).

PROCESSOS POLÍTICOS: ATORES, RECURSOS E REGRAS DO JOGO

Análises sobre processos políticos⁵ dificilmente podem esquivar-se de responder questões relacionadas, direta ou indiretamente, aos diversos aspectos do poder, como sua natureza, fundamento, distribuição e efeito. A própria definição clássica de política e poder, formulada por Max Weber (1982 [1909]), demonstra essa indissociabilidade. Para o autor alemão, poder é toda oportunidade de impor as próprias preferências sobre as dos demais, pouco importando onde repouse tal oportunidade. A luta pela posse desse poder ou pela capacidade de influenciar sua distribuição, dentro ou fora do Estado, é denominada de política. A definição de Weber, apesar de concisa e direta, abarca satisfatoriamente quase todos os elementos identificados por estudos posteriores, que aumentaram a complexidade e iluminaram as minúcias que envolvem as relações de poder.

Diversos autores defendem que a análise de processos decisórios geralmente fornece indícios sobre a distribuição dos recursos de poder entre os atores políticos e sua influência sobre tais processos, ou seja, sobre quem detêm e exerce efetivamente o poder. Entretanto, a facilidade encontrada para formular questões sobre poder é diretamente proporcional às dificuldades enfrentadas para respondê-las (FUKS & PERISINOTTO, 2006; DAGNINO, R., 2002).

Durante as décadas de 50 e 70, um intenso debate em torno das dimensões do poder ocorreu dentro da Ciência Política e cristalizou-se em três linhas teóricas explicativas, que foram consagradas na literatura como “Fases do Poder”. Conforme cada dimensão do poder era revelada, alterava-se o foco das preocupações analíticas, já que as relações de poder que permeiam e influenciam os processos políticos configuravam-se de formas diferentes.

⁵ Utiliza-se a expressão “processos políticos” no sentido mais amplo, abordando as diversas fases do ciclo das políticas públicas, como: construção de agenda, tomada de decisão e implementação.

As divergências entre as linhas teóricas⁶, ao contrário de estabelecerem-se como barreiras intransponíveis, apresentam clara tendência à complementaridade. A articulação entre as dimensões e os fenômenos trabalhados por cada vertente teórica pode ampliar o entendimento das estruturas de poder em ação, definida como a articulação de um determinado conjunto de atores, posições relativas de poder e instrumentos para exercê-lo (MARQUES, 2005; FUKS et. al., 2003).

Cronologicamente, a primeira face do poder, identificada por Robert Dahl (1961), inicia o debate sobre as relações do poder a partir de uma perspectiva decisional⁷. Para Dahl, o exercício do poder e sua influência na tomada de decisão só podem ser estudados através da análise de processos decisórios marcados pela ocorrência de conflitos, ou seja, onde atores defendendo preferências distintas. A análise dessa fase do processo político forneceria evidências sobre a distribuição do poder, indicando os indivíduos ou grupos sociais beneficiados. Na ausência de conflitos observáveis, os pressupostos no qual essa dimensão do poder se apóiam dificultam a investigação sobre as relações de poder e, conseqüentemente, indicariam a existência de consenso (MARQUES, 2005; MIGUEL, 2003).

A segunda face do poder, proposta por Bachrach e Baratz (1962), buscava ultrapassar as limitações da teoria de Dahl. Os autores defendiam que o poder, além de sua manifestação mais evidente, observada no processo de decisão, também possui uma face oculta, que age através da “mobilização de viés”. Essa nova dimensão do poder influenciaria a construção da agenda governamental, favorecendo a entrada de certas questões na agenda e dificultando outras. Nessa fase do processo político, os atores cujas preferências estão em posição privilegiada manipulariam, consciente ou inconscientemente, os valores dominantes, crenças e práticas institucionais para limitar o alcance real do processo decisório, evitando que questões contrárias aos seus interesses se tornem objetos de atenção e decisão. Identifica-se nessa situação uma não-tomada de decisão, ou seja, a supressão ou abafamento de demandas e conflitos. Esses casos

⁶Os debates sobre poder estão diretamente ligados às diferentes perspectivas quanto à natureza do Estado. Para uma explicação detalhada sobre esse assunto ver MARQUES (2003, cap. 1).

⁷O modelo decisional surgiu como resposta ao modelo posicional, vigente anteriormente, que defendia a possibilidade de identificação dos atores beneficiados através da simples identificação dos atores que dominavam maior quantidade de recursos de poder.

podem ser identificados, segundo Dagnino, R. (2002), com base nas demandas, reclamações e conflitos não inseridos na agenda governamental.

Apesar das diferenças quanto à extensão da análise, as duas perspectivas citadas dividem premissas em comum. Ambas analisam o poder a partir de conflitos observáveis, estejam eles abertos ou encobertos. Logo, assumem a existência de consenso nos casos onde conflitos não são identificados. Além disso, ambas assumem que os atores políticos articulam de forma plenamente consciente suas preferências, consideradas um indicador seguro dos “interesses verdadeiros” (LUKES, 1976).

Ao propor uma terceira face para o poder, Lukes (1976) acrescentou uma dimensão mais sutil aos estudos anteriores, que rompe com duas de suas premissas básicas. A primeira ruptura ocorre quanto à concepção das preferências. Lukes afirma que os atores durante o processo de socialização ficam expostos a um conjunto de práticas institucionais e sociais, padronizadas culturalmente, que acabaria por influenciar e moldar suas preferências. Portanto, as preferências defendidas pelos atores, cuja legitimidade não era questionada anteriormente, podem não coincidir com seus “interesses verdadeiros”. A segunda ruptura aponta que o poder independe de uma ação individual para existir. Em outras palavras, as práticas sócio-culturais e institucionais, aceitas através de longos processos de socialização, irão limitar e moldar as percepções dos atores sociais, que passariam a aceitar um determinado papel na ordem vigente, seja porque não enxergam alternativas, acreditam ser impossível realizar mudanças ou entendam a situação como benéfica. Entretanto, não se deve assumir tais práticas como um esforço consciente de um grupo para dominar os demais, elas são, antes de tudo, a cristalização de lutas, vitórias e derrotas passadas. O caráter contingente dessa cristalização, no entanto, não impede que ela desequilibre no tempo presente as relações de poder, condicionando a distribuição dos prejuízos e benefícios. Lukes chega à conclusão que a terceira dimensão do poder criaria um conflito latente, que consistiria na contradição entre os interesses daqueles que controlam o poder e os interesses verdadeiros daqueles que estão sujeitos a ele. O estabelecimento de consenso a partir dessa perspectiva não seria mais visto como sinônimo de

ausência de poder, mas como resultado direto do exercício de uma de suas dimensões. O consenso alcançado seria, portanto, falso ou manipulado.

A partir dessa descrição sucinta, podemos observar que cada dimensão do poder carrega consigo um conjunto de pressupostos e instrumentos metodológicos que define a extensão da sua aplicação e capacidade explicativa das relações de poder. Logo, um retrato mais completo dos fenômenos de poder em ação só será obtido através do estudo simultâneo dos conflitos abertos, fechados e latentes.

Apesar da inegável importância dos estudos referentes às relações de poder para o exame da dinâmica, funcionamento e sucesso dos conselhos gestores, outras questões também precisam ser analisadas. Estudar as dimensões do poder e os processos decisórios pode nos informar sobre quem decide e como se decide, porém, como aponta Perissinotto (2004), pouco nos conta sobre os efeitos dessas decisões, que podem ser nulas ou completamente diferentes do planejado.

CONTEÚDOS DA POLÍTICA: INFLUÊNCIA NOS CONFLITOS E CONSENSOS

A análise dos **conteúdos da política** pode ser realizada a partir dos temas discutidos na arena política de debate, a partir de conflitos e consensos observados dentro da área da política.

Segundo Frey (1999, p.27),

querendo analisar programas ou projetos setoriais, temos que nos dar conta que uma avaliação abrangente dos programas e projetos só se torna possível, na medida em que são consideradas as metas estipuladas nos níveis político-administrativos superiores, ou seja, as diretrizes e objetivos gerais da política setorial e os objetivos globais da política municipal como um todo.

O autor observa que a política ambiental é um caso de política pública que é discutida tanto em instituições políticas globais como em instituições específicas, como Conselhos populares. Assim, é importante, segundo Frey (1999, p.29), analisar “a influência efetiva que essas instituições específicas exercem no processo de decisão” e de que modo instâncias políticas centrais podem influenciar ou controlar as políticas ou projetos setoriais. Nesse caso, é importante considerar a legalidade dos Conselhos instituídos na deliberação de ações que influenciem a implementação de políticas públicas. Também devemos observar a questão de como as deliberações são aceitas por outras instâncias de

poder, de modo que, além de legais, as deliberações sejam legitimadas por atores responsáveis pela implementação de políticas públicas ambientais.

Neste trabalho, consideramos os participantes do Conselho como atores (e não agentes), já que estes são representantes de instituições do setor público ou da sociedade civil e, nesse sentido, atuariam de acordo com interesses da instituição que representam.

Rubin (2002, p. 99, tradução própria) diz:

[...] O negociador é menos um agente civil, com poder de agir como ele/ela deseja, e mais um representante de uma organização cujos sinais podem ser mesclados e contraditórios [...] O termo ator é mais apropriado e pode ser entendido em seu próprio contexto dramático. Vestido em fantasia, usando maquiagem, envolvido por cenários e iluminações apropriados, a pessoa que nós observamos [...] é um indivíduo diferente daquele encontrado no vestuário [...]⁸.

Ao se analisar os atores, deve-se considerar: quem são eles; quem eles representam; quais são as restrições sob as quais agem; quais são as qualidades que contribuem para o diferencial entre eles; quais as oportunidades de liderança que estes atores individuais eventualmente utilizam e; quais são seus interesses, estratégias, poderes e comportamentos (RUBIN, 2002; ZARTMAN, 2009).

Tendo em vista a relação dos atores no interior de âmbitos participativos e descentralizados, o surgimento de conflitos é provável. Isto é exemplificado por Fracalanza e Sinisgalli (2009) ao visualizarem que as necessidades sociais dos atores podem resultar em conflitos pela apropriação e uso do solo e da água. Quando isto ocorre, estes espaços transformam-se em ambientes de resolução de conflitos ou de negociação.

Segundo Theodoro (2005, p. 52-66), “[...] a vida humana em seu cotidiano é um permanente conflito [...]”, sendo assim os conflitos existem desde as origens dos seres humanos. Além disso, o autor afirma que “o fundamento da legitimidade do conflito como elemento constitutivo da existência vem do fato de que a

⁸ “[...] The negotiator is less a free agent, empowered to act as he or she wishes, and more a representative of an organization whose signals may be mixed and contradictory [...] the term actor is most appropriate and can be understood in its proper dramaturgical context. Clothed in costume, wearing makeup, surrounded by proper setting and lighting, the person we observe [...] is very different individual from the one to be found in the dressing room” (RUBIN, 2002, p. 99).

percepção da realidade é diversa, variável de uma pessoa para outra e em uma mesma pessoa [...]” (THEODORO, 2005, p. 65).

Lopes e Stoeckicht (2009) afirmam que a existência de conflitos e incertezas caracteriza a interação humana. Para elas, os conflitos originam-se devido (1) às disputas por recursos disponíveis (ou demandados) e escassos, (2) aos objetivos distintos dos indivíduos e (3) às buscas por autonomia ou libertação de um sujeito. Estes conflitos podem ser categorizados em: (1) intrapessoais; (2) interpessoais e; (3) intergrupais, o qual ocorre “entre membros de diferentes grupos que representam interesses de ordem social, política ou cultural” (LOPES; STOECKICHT, 2009). Além disso, elas tratam de quatro níveis progressivos de conflitos: (1) latentes; (2) percebidos; (3) sentidos e; (4) manifestos. Zartman (2009, p. 322), também trata da progressividade dos conflitos ao dizer que estes “[...] surgem de posições incompatíveis [...]”⁹, podem apresentar formas ativas e serem progressivos - quando escalam de não problemáticos a violentos . Estes só cessam ou regridem quando atingem um dos seguintes resultados: (1) a vitória de uma das partes; (2) um impasse penoso ou; (3) um impasse estável.

Por sua vez, Theodoro (2005) destaca os (1) *atores* - movidos por interesses, valores e percepções -, a (2) *natureza* diferenciada dos conflitos, os (3) *objetos* vistos como escassos e as (4) *dinâmicas* próprias do processo como os elementos fundamentais na análise de conflitos. Para ele, as coletividades em torno de bens difusos são as particularidades que diferenciam conflitos rotineiros da vida humana dos conflitos de natureza socioambiental.

O exame das dinâmicas e funcionamento do conselho gestor da APA Embu-Verde poderá iluminar outra dimensão do problema, que é a integração entre as instituições que compõem o sistema político local, ou seja, a natureza das relações entre o conselho gestor e o restante das instituições que atuam no município de Embu das Artes, revelando as modificações que a implantação de tal conselho causou no sistema institucional e sua efetiva contribuição à gestão do município.

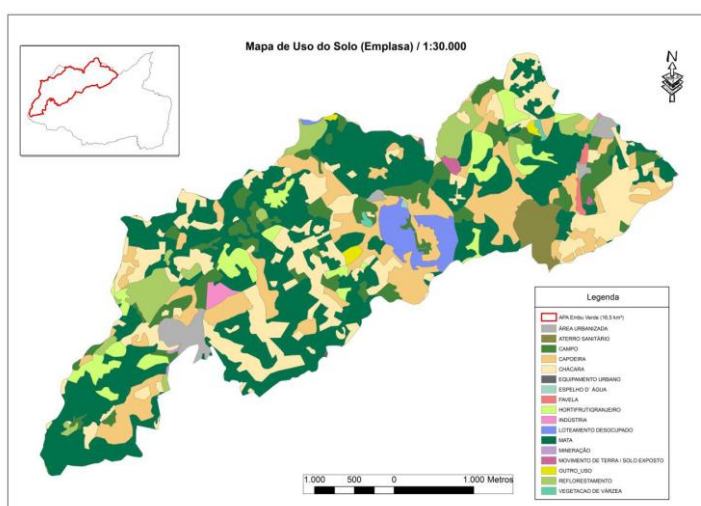
DESCRIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

⁹ “[...] arises from incompatible positions [...]” (ZARTMAN, 2009, p. 322).

A Área de Proteção Ambiental (APA) é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, ou seja, visa essencialmente compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais.

A APA Embu Verde situa-se no município de Embu das Artes, tendo sido criada pela Lei Complementar 108/2008 de Embu das Artes. Insere-se, em âmbito nacional, no Domínio Tropical Atlântico (AB'SÁBER, 2003). Regionalmente, seu relevo é parte do Planalto Atlântico, mais especificamente, da Zona do Planalto Paulistano e, por conseguinte, Subzona Morraria de Embu (MELO; FRANCO, 2008). Além disso, esta APA está incorporada na Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo como Zona de Transição e Cooperação e apresenta grande biodiversidade de espécies animais e vegetais, inclusive abrigando aquelas ameaçadas de extinção (RESERVA, 2011).

Figura 1 - Mapa de Uso e Ocupação de Solo



Fonte: SEKIGUCHI, 2010.

Três sub-bacias compõem a rede hidrográfica de Embu: (1) Sub-bacia do Rio Embu Mirim; (2) Sub-bacia do Rio Pirajuçara e (3) Sub-bacia do Rio Cotia. A APA Embu Verde, com área de 15,7 Km², localiza-se nesta última Sub-bacia cuja área é de 16,7 Km² de área. Ressalva-se que, apesar da Sub-bacia do Rio Cotia não pertencer, legalmente, ao Sistema do Guarapiranga e à Área de Proteção aos Mananciais, esta ainda faz parte do Subcomitê de Bacia Hidrográfica Alto Tietê Cotia/Guarapiranga.

Dentro da Sub-bacia do Rio Cotia, encontram-se os bairros Capuava, Itatuba e Jardim Tomé. A ocupação se dá, em grande parte, nas áreas de menor

altitude, próximas aos cursos d'água e nascentes. Encontram-se condomínios de alto e médio padrões, loteamentos de médio e baixo padrões, equipamentos urbanos, como escolas (seis), Unidades Básicas de Saúde (uma) e áreas de lazer (oito) (MELO; FRANCO, 2008). Cabe realçar que as redes de distribuição de água e coleta de esgoto, de sistemas de saúde e de educação não abarcam a totalidade da APA (MELO; FRANCO, 2008).

RESULTADOS FINAIS SOBRE O CONSELHO GESTOR DA APA: INTERESSES E CONFLITOS

Conselhos Gestores "[...] são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil [...]" (GOHN, 2007, p. 107). São âmbitos consultivos, deliberativos, de gestão participativa e com participação paritária. Estas características, conforme já observado, são previstas na Constituição de 1988 e seguem indicação para democratização nos novos sistemas de gestão.

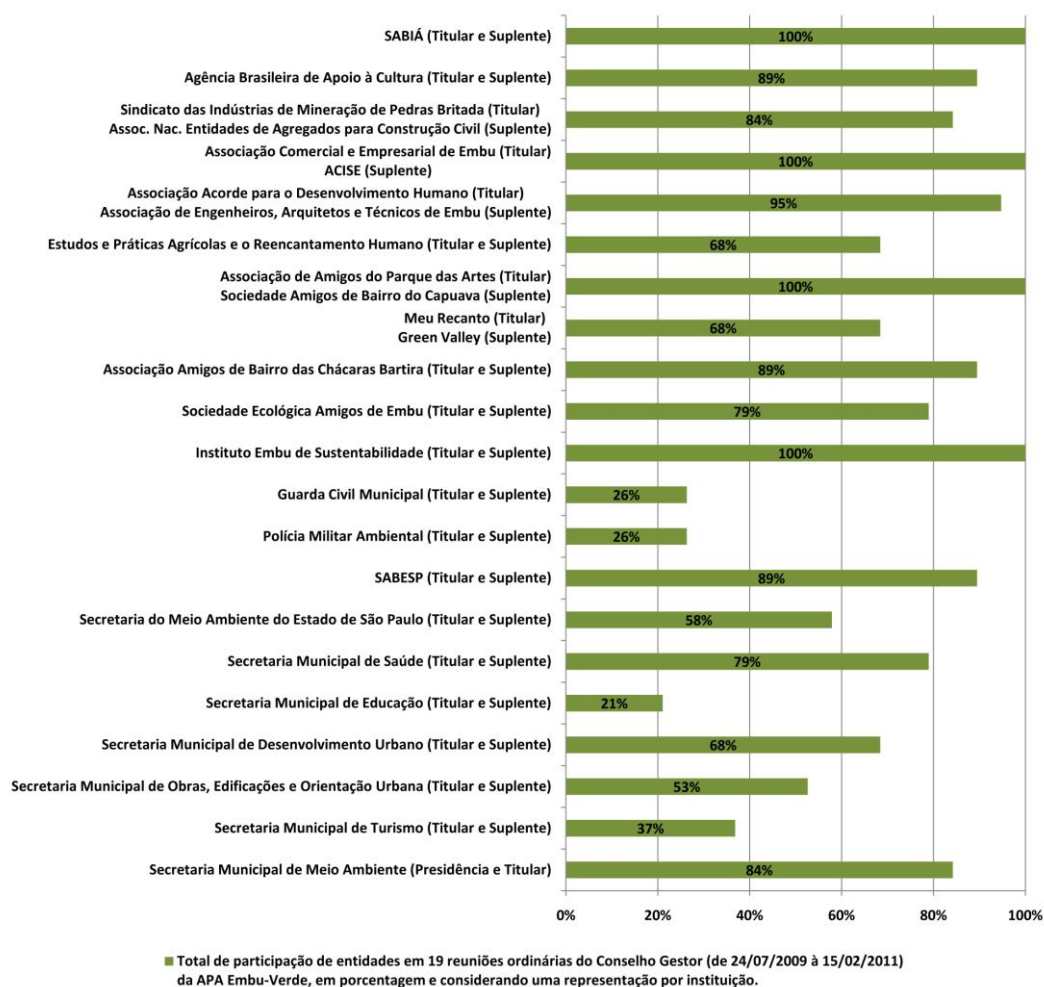
A composição do Conselho Gestor da APA Embu Verde é paritária entre o poder público – municipal e estadual – e a sociedade civil organizada¹⁰. O Conselho é composto por onze membros titulares do poder público, com seus respectivos suplentes e onze membros titulares da sociedade civil organizada, também com seus respectivos suplentes. Assim, o Conselho Gestor da APA é composto por 44 membros entre titulares e suplentes cujo mandato é de dois anos. O gráfico abaixo apresenta a composição do Conselho da APA em 2011. Enquanto os representantes do poder público possuem a sua representação legalmente garantida no Conselho Gestor da APA Embu-Verde, os conselheiros da sociedade civil precisam ser eleitos para ocupar os cargos de conselheiro titular ou suplente.

O CG da APA Embu Verde apresenta: (1) a Presidência, presidida pelo Secretário do Meio Ambiente Municipal; (2) a Vice-presidência, ocupada por um representante da sociedade civil organizada parte do CG e; (3) a Secretaria Executiva, que também é ocupada por um representante da sociedade civil organizada; (4) Grupos de Trabalho (GTs) e; (5) Câmaras Técnicas (CTs) para se

¹⁰Conforme dispõe o Decreto Federal nº 4.340/2002 regulamentador da Lei Federal nº 9.985/2000.

tratar de assuntos mais específicos. O Gráfico abaixo apresenta a identificação de todas as entidades (titular e suplente) que compõem o conselho gestor da APA Embu-Verde e suas respectivas frequências de participação nas reuniões ordinárias.

Gráfico 1 - Porcentagem de participação das entidades no Conselho Gestor da APA Embu-Verde



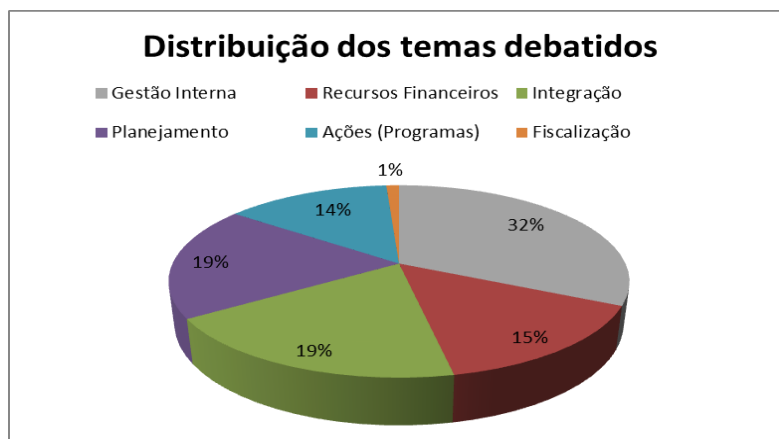
Fonte: Atas das reuniões ordinárias.

Com relação ao GT, há um único em funcionamento, o qual é responsável pela elaboração do Plano de Manejo da APA Embu Verde; este se denomina Grupo de Trabalho de Diagnóstico Socioambiental. Há, também, quatro CTs, que são: (1) CT de Projetos, Obras e Regularização Fundiária; (2) CT de Fiscalização; (3) CT de Educação Ambiental e; (4) CT de Comunicação.

Os recursos financeiros devem ser captados pelo Conselho Gestor, por meio de “[...] doações, estabelecimento de convênios, dotações do Poder Público e

demais formas de captação de recursos nacionais e internacionais” (Embu, 2008, p.14)¹¹.

Gráfico 2 - Temas debatidos nas reuniões ordinárias do Conselho Gestor



Fonte: Atas das reuniões ordinárias.

A partir da análise realizada, acumulou-se uma série de informações que registram as dificuldades enfrentadas pelo Conselho Gestor da APA Embu-Verde, impedindo que o colegiado exerça as competências legais descritas na lei que o instituiu. Dentre os obstáculos observados, podemos citar os de ordem financeira, visto que o colegiado funcionou durante o ano de 2010 sem repasse de verba fixa, e de ordem operacional, já que parte dos documentos essenciais para o seu funcionamento não estavam sendo cedidos por determinadas secretarias do próprio município.

Ainda sobre a dinâmica e funcionamento do Conselho Gestor, observa-se um relativo consenso e harmonia entre todos os atores envolvidos. Alguns dos atores entrevistados argumentaram que essa situação pode estar relacionada à falta de recursos financeiros, que impede o funcionamento efetivo do colegiado, ou à ausência do plano de manejo, instrumento responsável por ordenar e disciplinar o uso e ocupação do território. Por esses motivos, o Conselho Gestor ainda não representaria uma arena de decisão relevante e, conseqüentemente, não estimularia a participação de possíveis opositores, que continuariam buscando canais alternativos para expor suas demandas e fazer pressão.

¹¹ Segundo parágrafo XI do artigo 47 da Lei Complementar 108/2008 de Embu das Artes.

Com relação à atuação dos conselheiros, ao cruzarmos a análise das atas com as observações feitas durante as reuniões do conselho gestor, é possível identificar uma dupla ausência: física, representada pela falta sem justificativa dos conselheiros, e participativa, representada pela pouca contribuição e intervenção dos mesmos. Na maioria dos casos, a ausência física não é significativa e a ausência participativa apresenta um caráter pontual. Podemos utilizar os casos dos conselheiros que representam as secretarias de turismo e educação municipais, com respectivamente seis e quatro faltas registradas. Esses conselheiros não se destacam nas reuniões, opinando apenas quando os assuntos atingem os domínios políticos nos quais atuam. Como os debates no conselho, sobre ações propositivas, envolvem, principalmente, os temas de movimentação de terra, planejamento territorial, licença para obras e proteção de remanescentes florestais, a participação mais tímida desses conselheiros é compreensível. Por outro lado, é curiosa a atuação do representante da Secretaria de Obras, Edificações e Orientação Urbana, cujo orçamento aprovado para 2011 é o mais alto entre as secretarias - R\$ 124.091.020,00¹². Apesar da clara relação entre os temas debatidos e as competências de sua secretaria, a participação do citado conselheiro é praticamente invisível, resumindo-se a algumas explicações quando é diretamente solicitado. Até a décima oitava reunião, o conselheiro já havia faltado onze vezes.

Sobre a gestão integrada de água e solo, nenhum registro claro demonstra algum esforço nesse sentido. A mesma situação se repete) com relação ao Conselho da APA Embu-Verde e o Plenário do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) de Embu, não existindo articulação clara entre conselheiros das duas instituições.

Apesar do debate sobre o uso do solo (movimentação de terra e instalação de empreendimentos) ser um dos mais presentes no conselho, os temas mais recorrentes estão relacionados a esclarecimentos sobre: real extensão do poder deliberativo, domínio de competências, procedimentos administrativos internos e articulação entre as diversas esferas de gestão municipal. Pode-se observar, nesse

¹²Orçamento do Município de Embu para 2011. Disponível em: <<http://www.jornalnnet.com.br/noticias/1759/camara-de-embu-aprova-orcamento-2011>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

primeiro ano de atuação, que o Conselho Gestor teve pouca oportunidade de exercer o seu papel descrito na lei, relacionado a elaboração de planos, programas e projetos que promovam a sustentabilidade ambiental, social e econômica da região. Isto se deve principalmente à não execução do Plano de Manejo da APA, dada a falta de viabilidade financeira para tal.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve por objetivo discutir a formação e o funcionamento do Conselho Gestor da APA Embu-Verde quanto ao uso do poder no território da APA em relação a gestão integrada de água e solo.

Tendo em vista os modelos analíticos das organizações de Elmore (1978), o Conselho Gestor da APA Embu Verde enquadra-se ora no tipo ideal de Desenvolvimento Organizacional e ora no Processo de Conflito e Barganha, de forma que é ao mesmo tempo uma instituição que funciona como arena de conflito, apesar destes não serem apenas de cunho econômico, e de negociações, bem como busca participação e compromisso por parte dos atores envolvidos.

Quanto à integração entre gestão de recursos hídricos e planejamento e uso do solo, a análise permitiu concluir que o processo de descentralização da gestão não está sendo acompanhado pela criação de mecanismos que assegurem maior articulação entre as esferas de decisão, enfraquecendo a capacidade de gestão e planejamento local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB'SÁBER, A. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003, p. 45-63.
- ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas** RBSC, vol. 31, n. 11. 1996.
- BACHRACH, P, & BARATZ, M. S. **Two faces of power**. American Political Science Review, n. 56. 1962.
- BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 108, de 11 de dezembro de 2008. **Cria a Unidade de Conservação – Área de Proteção Ambiental – APA Embu-Verde e dá outras providências**. São Paulo, 2008.

- BRASIL. Planalto Federal. Lei Nº. 9.885 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000.
- DAGNINO, E. **Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil.** In: PERISSINOTTO, R & FUKS, M. (orgs.). Democracia: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2002.
- DAGNINO, E. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** Revista de Sociologia Política, vol. 1, n.5. 2004.
- DAGNINO, R. **Metodologia de análise de políticas públicas.** In: DAGNINO, R. et al. Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.
- DAHL, R. **Who governs?** New Haven, Yale University Press. 1961.
- ELMORE, R. – “Organisational models of social program implementation. Public Policy, 26 (2), p.185-228. 1978.
- FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas , n. 21. 2000.
- FUKS, M. et al. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba.** Revista de Sociologia e Política, n. 21. 2003.
- FUKS, M. & PERISSINOTTO, R. **Recursos, decisão e poder: Conselhos gestores de políticas públicas em Curitiba.** RBSC, vol. 21, n. 60. 2006.
- GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2007.
- JACOBI, P. R. Governança da Água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil – Uma Visão Interdisciplinar.** São Paulo: Editora Annablume, 2009.
- LOPES, S.; STOECKICHT, I. **Negociação.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- LUKES, S. **Power: a radical view.** Londres, The MacMillan Press. 1976
- LÜCHMANN, L. H. H. **Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional.** Ciências Sociais Unisinos, n. 161. 2002.

- MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.
- MARQUES, E. C. **Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas**. RBSC, vol. 21, n. 60. 2005.
- MELO; M. A.; FRANCO, M. I. (Coord.). Atlas socioambiental de Embu. Embu: Prefeitura da Instância Turística de Embu, 2008.
- MIGUEL, L. F. **Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria da representação política**. RBSC, vol. 18, n. 51. 2003.
- PAZ, M. G. A. da. **Governança efetiva da água**. São Paulo: Coordenadoria de Recursos Hídricos, 2010.
- PERISSINOTTO, R. **Política e sociedade: por uma volta à sociologia política**. Revista de Sociologia Política, vol. 1, n.5. 2004.
- RESERVA da Biosfera. Estado de São Paulo. **Zoneamento da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.iflorestal.sp.gov.br/rbcv/images/contorrb.jpg>>. Acesso em 02 fev. 2011.
- RUBIN, J. Z. The actors in negotiation. In: KREMENYUK, V. A. **International negotiations: analysis, approaches, issues**. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2002, p. 97-109.
- SEKIGUCHI, P. M. **Geoprocessamento como ferramenta de identificação de fragilidade ambiental da Área de Proteção Ambiental Embu-Verde – SP**. 2010. 68 f. (Monografia em Gestão Ambiental) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- THEODORO, S. H. (Org.). Uma crise anunciada. In: THEODORO, S. H. (Org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p.23-71.
- WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC. 1982.
- ZARTMAN, I. W. Conflict resolution and negotiation. In: BERCOVITCH, J.; KREMENYUK, V.; ZARTMAN, W. (Ed.) **The SAGE handbook of conflict resolution**. Los Angeles; London; New Delhi; Singapore; Washington DC: SAGE, 2009, p. 322-39.