

Desafios e avanços na governança das águas: apontamentos da literatura sobre a gestão descentralizada de recursos hídricos no Brasil*

Challenges and improvements regarding water governorship: literature insights on the decentralized management of the water resources in Brazil

Rodrigo de Freitas Espinoza**

Palavras-chaves:
Sociedade e Recursos Hídricos;
Política de Águas;
Conflitos Socio-ambientais.

Resumo: O debate sobre os recursos hídricos no Brasil tem se consolidado como um tema relevante para as ciências sociais. Ao longo das últimas décadas a gestão descentralizada das águas e a inclusão da sociedade civil nas arenas de decisão sobre os recursos hídricos reconfiguraram o modelo de gestão em escala nacional. Uma série de reflexões tem acompanhado este processo e neste artigo foram selecionadas algumas investigações elaboradas que dialogam com a abordagem sociológica. Buscou-se realizar uma breve contextualização histórica sobre a gestão dos recursos hídricos no país, descrevendo os principais elementos que caracterizam o modelo atual. Em seguida, foram expostos alguns trabalhos de diversos autores e autoras que se dedicaram à análise da estrutura descentralizada da governança das águas no Brasil. Esta apresentação identificou alguns dos temas em pauta presentes no debate sobre esta forma de gestão a partir de uma identificação das principais perspectivas de análise encontradas. A partir da análise desses trabalhos, concluiu-se que embora tal processo possa ser visto por muitos como um avanço para uma maior democratização, críticas bem-estruturadas podem contribuir para o seu avanço. O debate se mostra abrangente e impulsiona o desenvolvimento de novas pesquisas.

* Artigo recebido em 20/02/2013 e aceito para publicação em 10/06/2013.

** Pesquisador na área de sociologia ambiental, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar. E-mail: rodrigofespinoza@yahoo.com.br.

Keywords:
Society and
Water
Resources;
Water Policy;
Socio-
environmental
Conflicts.

Abstract: *The debate on water resources in Brazil has been established as an important issue for the social sciences. Over recent decades, decentralized management of water and the inclusion of civil society in decision-making have reconfigured the scenario of water resources management. A series of reflections has accompanied this process, and in this article we selected some elaborate investigations that speak to the sociological approach. We attempted to construct a brief historical background of water resource management in the country, describing the main elements which characterize the current model. In this article we also featured some works by various authors and writers who are dedicated to analyzing the decentralized structure of water governance in Brazil. This presentation identified some of the issues at stake in the debate surrounding this form of management by identifying the main analytical perspectives we encountered. From the analysis of these studies we concluded that although this process can be seen by many as a step towards greater democratization, well-structured criticism can contribute to its advancement. Debate proves to be comprehensive and drives the development of new research.*

Introdução

Este artigo pretende realizar uma breve reflexão sobre alguns estudos que se dedicaram a investigar a governança descentralizada das águas. Será feita uma descrição sobre o funcionamento do comitê de bacia, através de uma breve contextualização histórica e de uma exposição sobre o funcionamento desta instância. Serão apontadas as leis que instituíram os comitês e a sua composição por representantes de diferentes segmentos da sociedade. Por fim, serão apresentados alguns trabalhos que se dedicaram ao tema, categorizando-os em diferentes tipos de perspectivas sobre o objeto.

As práticas de participação dos cidadãos em arenas de debates e deliberações políticas têm avançado ao longo das últimas décadas e, ao poucos, a constituição destas práticas vem se tornando cada vez mais significativa. Os movimentos sociais exerceram um papel importante no período de redemocratização do país a partir de reivindicações sociais relacionadas principalmente à distribuição dos bens públicos (JACOBI; BARBI, 2007). O cenário de institucionalização dos conflitos sociais se apresenta como uma consolidação do processo de redemocratização no país e representa um salto qualitativo na gestão pública à medida que insere no debate outras fontes de poder que não as do Estado.

Como destacam Jacobi e Barbi (2007), o período de redemocratização no Brasil foi marcado por diversas iniciativas da sociedade civil, mais ativa e organizada, que buscavam a criação de espaços públicos de interação e negociação relacionados a uma ampla demanda de questões sociais, entre elas a gestão de recursos hídricos. Nesse contexto, foram criadas algumas instâncias de gestão em que a sociedade civil adquiria o direito legítimo de participação e negociação nas políticas públicas. No entanto, alguns segmentos da sociedade ainda não se encontram inseridos nesse processo, no que se refere à participação da sociedade civil em novas instâncias deliberativas do poder político.

Segundo Jacobi e Barbi (2007), isso se dá porque esses agentes sociais ainda não alcançaram os recursos econômicos e sociais e informações que permeiam os processos decisórios sobre questões ambientais. A consolidação da problemática ambiental em escala global e também local fez com que se aflorassem inúmeras instâncias voltadas para gestão ambiental, entre elas os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH's). Os CBH's são órgãos que se caracterizam pela governança descentralizada, compostos por diferentes representantes da sociedade, como autoridades públicas, técnicos de governo e sociedade civil.

Nesse modelo, a bacia hidrográfica é adotada como uma unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas, possibilitando uma maior participação dos municípios e da sociedade local. Trata-se, portanto, de uma concepção de gestão pública colegiada caracterizada por instâncias de negociação cuja legislação dos recursos hídricos concede à sociedade civil a responsabilidade de participar da gestão das águas.

Historicamente, no Brasil, a gestão de recursos hídricos esteve voltada para a geração de energia hidrelétrica e secundariamente para a irrigação. O fornecimento de água limpa e a rede sanitária para a população não eram tidos como prioridades nos planos de gestão (JACOBI; MONTEIRO, 2006). Essa forma de gestão era caracterizada por ser profundamente tecnocrática e autoritária, além de também institucionalmente fragmentada, o que acabava por dificultar a construção de planejamentos mais integrados sobre os recursos hídricos.

Ao longo dos últimos 20 anos ocorreram mudanças significativas no setor de recursos hídricos no Brasil. A adoção do modelo francês de governança das águas, baseado na noção de gestão por bacia hidrográfica, revelou-se uma possibilidade de aprimoramento para o fortalecimento da participação social e da democracia na regulação público-ambiental no país, contribuindo para a diminuição do abuso de poder e das práticas autoritárias de gestão de outrora.

A governança descentralizada estabelecida pelos comitês surge como um avanço, promovendo uma gestão mais democrática e proporcionando uma busca por um equilíbrio entre os diversos interesses sociais.

Entretanto, esse caráter plural e democrático da gestão por bacias hidrográficas não está dissociado dos conflitos, das relações de poder, da violência simbólica e da lógica de mercado imposta pelo sistema de produção. Outros impasses nessa modalidade de gestão podem ocorrer se a capacidade de organização da sociedade civil estiver de alguma forma fragilizada (JACOBI, 2004) ou se a eficiência do processo de descentralização for prejudicada por interesses políticos locais caracterizados por clientelismo, corrupção etc. (ABERS; JORGE, 2005).

Nesse sentido, convém considerar que tais instâncias deliberativas também refletem, de maneira significativa, os conflitos sociais encontrados na sociedade pautada pela racionalidade econômico-utilitária e pela institucionalização do progresso científico, isto é, o fortalecimento deste cenário mais participativo promove a consolidação de um novo espaço de conflito em que os agentes que participam podem expor seus interesses e buscar legitimá-los através do emprego de vários recursos de capital.

Essa governança descentralizada responde a uma demanda para a criação de espaços mais democráticos e participativos. Em parte, esse processo é desencadeado pela crise ambiental. A questão da água, especificamente, vem se mostrando um tema fundamental para a discussão desses novos paradigmas de gestão.

Contexto histórico

No Brasil, foram várias as tentativas de sanar os problemas ambientais advindos do uso desregrado dos recursos hídricos. Ao longo do século XX, a gestão da água foi marcada por duas características principais: a fragmentação e a centralização. A fragmentação era caracterizada pelos diversos setores do governo que tinham os recursos hídricos como parte de sua responsabilidade, mas não estabeleciam um diálogo formal com os demais.

Ministérios como o da Agricultura, Minas e Energia, bem como o Ministério da Defesa administravam a gestão das águas nacionais sem concretizar um plano nacional unificado de gestão. Era, portanto, uma governança também centralizada, já que a União e os estados definiam a política de gestão sem que houvesse a participação dos municípios, dos usuários e da sociedade civil (ABERS; JORGE, 2005).

As transformações que ocorreram nas últimas décadas na gestão das águas podem ser entendidas como iniciativas que buscavam transitar da gestão centralizada e fragmentada para uma governança fundamentada na descentralização, na participação e na integração.

Como descrevem Alvim e Ronca (2007), a descentralização é caracterizada pela adoção das bacias hidrográficas como unidades territoriais de políticas e planejamento, delegando a cada uma dessas unidades o seu próprio desenvolvimento de gestão das águas. A participação se consolida no caso dos comitês de bacia por uma composição tripartite com representantes do estado, dos municípios e da sociedade civil. Já a integração é caracterizada pelo diálogo a ser estabelecido nos âmbitos municipais, estaduais e federal.

A partir da década de 1970 o desafio de gerir os recursos hídricos passou a fazer parte da agenda de discussão das instâncias de governo em escala global (CASTRO, 2007). As instâncias deliberativas de gestão dos recursos hídricos foram se transformando a partir da mobilização social e da incorporação da questão ambiental em um importante tema a ser tratado em escala global e também local.

Nas décadas que se seguiram diversas transformações puderam ser observadas na administração do uso da água. Durante esse período, pode-se apontar alguns marcos que auxiliam na compreensão da formação do quadro atual. Em 1976, foi estabelecido um acordo entre o Ministério de Minas e Energia e o Governo do Estado de São Paulo para buscar melhorias nas condições sanitárias das bacias do Alto Tietê e Cubatão. Em 1978, foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH) e, em seguida, foram criados também alguns comitês executivos de bacias hidrográficas, como o Comitê do São Francisco e o Comitê do Paraíba do Sul, que ainda não detinham o poder de deliberação. Eram comitês consultivos compostos unicamente por órgãos do governo.

Com a ampliação da discussão sobre a água enquanto um recurso passível de escassez, na década de 1980, surgiram diversas instâncias de gestão de bacias hidrográficas, incluindo comitês organizados por iniciativa das comunidades das próprias bacias hidrográficas, como é o caso da Bacia dos Sinos e da Bacia do Gravataí (PORTO; PORTO, 2008).

A gestão dos recursos hídricos a partir do recorte territorial das bacias hidrográficas é uma forma de governança recente no Brasil. No final da década de 1980 e início da década de 1990 foram concretizados os primeiros passos dessa nova forma de gestão. Os princípios de Dublin e a grande conferência internacional, a chamada Cúpula da Terra no Rio de Janeiro, em

1992, foram marcos importante para que, no campo legislativo, houvesse um avanço significativo no que se refere às questões ambientais.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, definiu os princípios gerais sobre a gestão dos recursos hídricos do país, estabelecendo que a água é um bem público de responsabilidade da União e dos estados onde os recursos estão situados. Fez-se necessária, portanto, a instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e de uma definição dos critérios de outorga de direitos e de uso.

A Lei nº 9433, de 8/1/1997, foi o principal marco legal da nova caracterização da política de recursos hídricos em âmbito nacional, concretizando a gestão da água a partir das bacias hidrográficas e instituindo o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa legislação consolida, em âmbito nacional, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão e introduz o conceito firmado na Conferência de Dublin (1992) de que a água possui um valor econômico e que, portanto, deve ser adotada uma cobrança pelo seu uso, para que sirva como um instrumento de gestão, buscando a utilização racional do recurso por parte de seus usuários, além de propiciar uma forma de arrecadação de recursos financeiros a serem investidos na própria gestão.

Em julho de 2000, em uma tentativa de complementar o sistema de gestão de recursos hídricos do país, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA). Pode ser descrita como uma instância responsável por operacionalizar todo o sistema de gestão das águas da União a partir da fiscalização e cobrança pelo uso do recurso (PORTO; PORTO, 2008). Com o objetivo de coordenar a gestão compartilhada e integrada das águas nacionais, essa instituição se integra ao processo de descentralização da gestão dos recursos hídricos, permitindo que as decisões sejam tomadas no âmbito das bacias hidrográficas.

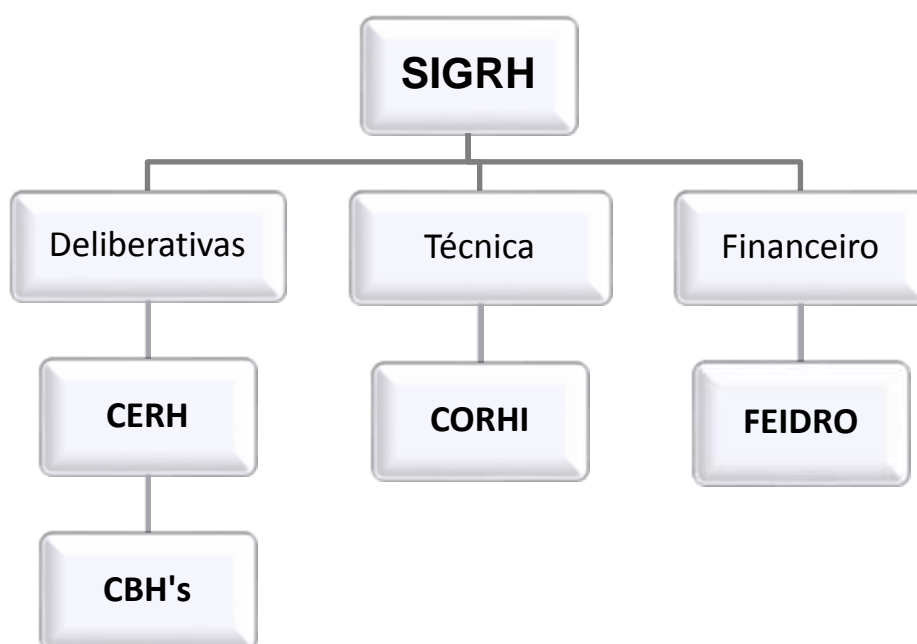
O estado de São Paulo aprofundou as diretrizes para a gestão de recursos hídricos, estabelecidas na Constituição Federal de 1988, com a formulação da Constituição Estadual de 1989. Nesta, foram estabelecidas normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e foi implantado, a partir da Lei nº 7.633/91, o Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (SIGRH), órgão responsável por todas as políticas relacionadas aos recursos hídricos no estado (ALVIN; RONCA, 2007).

O SIGRH é constituído por três tipos de instâncias: deliberativas, técnicas e financeiras. As instâncias deliberativas se configuram no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) e nos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH's). A instância técnica é composta pelo Comitê Coordenador do Plano

Estadual de Recursos Hídricos (CORHI) e a instância de financiamento é composta pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO).

A implantação dos Comitês de Bacias Hidrográficas se deu no estado de São Paulo em 1993. Foram criadas 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs), que foram delimitadas tendo como uma das principais referências a unidade territorial das bacias hidrográficas do estado. Cada unidade passou a ser administrada por um comitê de bacia.

Figura 1: Instituições que compõem o Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da pesquisa de documentos.

Este breve histórico permite alguns apontamentos importantes para o debate que será apresentado posteriormente. Em primeiro lugar, pode-se observar que a transformação na gestão dos recursos hídricos consolida um espaço institucional de negociação e disputa sobre o uso da água. No entanto, ao mesmo tempo que este processo caminha para uma maior democratização na gestão das águas, apresenta também uma arena de negociação onde pode se estabelecer uma distinção de legitimidade dos discursos dos agentes participantes. A paridade formal entre o estado, os municípios e a sociedade civil nos comitês de bacia não evita a assimetria de capitais simbólicos e o prestígio social entre os partícipes.

A descentralização da gestão das águas: o debate e a literatura

Ao longo das últimas décadas, o processo de gestão descentralizada dos recursos hídricos ganhou um espaço expressivo na produção acadêmica. Estabeleceu-se um debate enriquecedor sobre a nova dinâmica de gestão dos recursos hídricos, através dos estudos sobre as experiências regionais de governança das águas.

Na literatura, sobre a gestão dos recursos hídricos, é possível identificar alguns temas que aparecem com maior recorrência e, a partir desta identificação, os trabalhos puderam ser classificados em três categorias distintas. A primeira refere-se a um grupo de estudos direcionado para uma descrição da estrutura descentralizada que configura a nova gestão das águas. A segunda corrente se volta para uma análise dos desafios institucionais dessa nova gestão, realizando uma interpretação sobre as relações entre as instituições e grupos sociais que compõem as instâncias responsáveis pela governança das águas. Como terceira categoria foi identificado o grupo de trabalhos que investiga as assimetrias de poder entre os atores que participam das instâncias de tomada de decisão sobre os recursos hídricos, consolidando uma análise sobre os conflitos de interesses e as relações de poder que influenciam essa arena de negociação.

A seguir, serão apresentados alguns desses trabalhos, com o intuito de identificar suas contribuições para o debate, bem como estabelecer uma caracterização das perspectivas desenvolvidas por algumas das produções acadêmicas.

A apresentação e o diálogo com essa literatura estão organizados a partir dos temas que foram anteriormente mencionados e, portanto, alguns desses trabalhos serão citados em mais de um momento, de acordo com a variedade de temas que os mesmos abordam.

Uma parte desses trabalhos se dedica à análise dos princípios básicos que promoveram a transformação da gestão dos recursos hídricos no Brasil, identificando a historicidade dos eventos que resultaram na estrutura descentralizada que se observa atualmente. Em sua maior parte, os estudos que se concentram nesse tema elaboram uma discussão sobre em que medida a governança descentralizada apresenta-se como um avanço para a consolidação da democracia e da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

Sobre esse processo de descentralização da gestão das águas, que se inicia na década de 1980, Abers e Jorge (2005) o percebem como um resultado convergente com os debates nacionais e internacionais quanto à definição dos princípios básicos de um novo modelo de gestão, adotando a

bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento e envolvendo os usuários da água e a sociedade civil.

A partir dessa transformação, a água passa a ser tratada como um bem de valor econômico e não mais como um recurso inesgotável. Este trabalho identifica, no entanto, que no Brasil tais princípios foram adaptados, já que o valor econômico da água seria reconhecido por meio da cobrança pelo seu uso, carregando assim a dupla função de promover o uso racional dos recursos hídricos e gerar recursos financeiros para o investimento no setor.

Referenciadas por duas pesquisas (um cadastro dos comitês de bacia de 2003 e uma pesquisa de 2002/2003 sobre 23 bacias), Abers e Jorge (2005) analisam 15 comitês de bacia já consolidados e um em formação. Buscam compreender, a partir desse material de pesquisa, a razão pela qual os comitês estão sendo criados.

Os fatores inicialmente levantados identificam que essa mudança seria resultado de barganhas políticas nas quais diferentes atores políticos estariam buscando acesso a instâncias de decisão, como também a descentralização poderia ser resultado da fragmentação política nacional, fortalecendo as elites locais e regionais que exigem que o governo nacional lhes dê maior autonomia.

As autoras acreditam que esses motivos não são suficientes para compreender tal transformação. Segundo a pesquisa, a maioria dos comitês foi criada pela vontade dos governos estaduais de se adequarem às novas leis de recursos hídricos, como também teriam nascido em resposta a um problema específico de sua região.

Abers e Jorge (2005) contestam a afirmação de Arretche (2000) de que seria preciso haver uma rede de incentivos políticos e financeiros para que os comitês fossem criados. Tanto financeira quanto politicamente, essa afirmação não se mostrou verdadeira na pesquisa.

Segundo as autoras, no contexto atual os comitês não têm poder legal significativo e efetivo. Quatro fatores são apontados por promoverem a criação dos comitês: a expectativa de implantação da cobrança pelo uso da água; a necessidade de se criar uma arena de negociação sobre os recursos hídricos entre múltiplos atores sociais; a crença dos técnicos de gestão dos recursos hídricos no modelo de gestão por bacias; e a crescente legitimidade social e política na gestão participativa.

Em Jacobi (2005) os temas desenvolvidos no estudo se centram na associação entre cidadania, democracia participativa, governabilidade e sustentabilidade. Identifica, nas transformações ocorridas a partir da década de 1980 e no contexto sociopolítico do país, uma revitalização da sociedade

civil que se refletiu no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais explicitados na construção de espaços públicos que pressionaram pela ampliação e democratização da gestão estatal.

O contexto histórico brasileiro é marcado, como destaca o autor, pelas tradições centralizadoras e patrimonialistas que exerceram uma forte influência sobre a relação entre a sociedade e o Estado. As constituições de esferas públicas alternativas, simultaneamente com a ampliação dos problemas tratados publicamente, estariam associadas à emergência de novos atores coletivos, como é o caso do movimento ambientalista e ecologista. Nesse ponto, o autor faz referência a Bobbio (1987) e às noções de "estatalização da sociedade" e "socialização do Estado".

Segundo Jacobi (2005), o que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios éticos e políticos da democracia, cujo fortalecimento do associativismo estimula a democracia no restante das esferas sociais.

A grande indagação sobre os conselhos gestores, levantada neste estudo, está relacionada à capacidade de traduzir-se em práticas inovadoras e de uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos.

Tendo como tema central a noção de federalismo cooperativo, Granja e Warner (2006) abordam a construção da noção de subsidiariedade a partir da gestão das águas. Sob uma perspectiva otimista da formação de conselhos consultivos e deliberativos na gestão das águas, os autores pontuam que esse modelo de gestão aproxima as decisões políticas de uma maior subsidiariedade, ou seja, assegura a tomada de decisão tão próxima quanto possível do ponto de origem das demandas que se apresentam.

Dessa forma, os Comitês de Bacia Hidrográfica são compreendidos como uma iniciativa relevante para que se consolide um federalismo cooperativo. No entanto, os pesquisadores fazem uma ponderação, destacando que o grau de influência dos comitês sobre as decisões políticas ainda seria incipiente.

A argumentação de Fracalanza e Sinisgalli (2009) também parece apontar para uma limitação significativa do poder de tomada de decisão dessas novas esferas deliberativas regionais sobre alguns temas relevantes que acabam se restringindo a outros órgãos de políticas públicas. No estudo de caso realizado pelos autores, referente ao Reservatório Billings (SP), foi constatado que as instâncias de gestão regional de recursos hídricos foram marginalizadas de uma importante discussão referente ao projeto de flotação no Rio Pinheiros. Esse projeto afetaria diversas formas de utilização

da água na região, desnudando, assim, um conflito entre as instâncias regionais e estaduais.

Em outro trabalho, Abers *et. al.* (2009) propõem analisar a noção de democracia, explorando os vários aspectos do processo participativo no âmbito dos comitês e consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, de modo a refletir sobre como essas arenas contribuem para cada uma das três dimensões de democratização levantadas pelas autoras, ou seja, promover a inclusão política, estimular processos deliberativos interativos e aumentar o controle da sociedade sobre o Estado.

No transcorrer da argumentação, o problema da representação se evidencia no caso dos comitês de bacia. As autoras questionam: o indivíduo eleito representa um interesse de um grupo determinado ou a si mesmo?

Em relação aos conselhos gestores, observa-se que grupos populares enviam justamente os seus membros com maior nível de educação e socialmente mais privilegiados para participar dos conselhos, porque acreditam que serão mais bem representados em fóruns técnicos. Tal constatação, observada através da investigação sobre a consolidação da democracia nas instâncias de governança descentralizada, inaugura o segundo e o terceiro temas identificados na literatura sobre o processo de descentralização da gestão dos recursos hídricos, sejam eles: os desafios institucionais da descentralidade e os processos de distinção e assimetria de poder entre os participantes.

Com foco nesse segundo tema, alguns trabalhos supracitados também expressam algumas impressões, embora não centrem suas discussões nesta problemática. É o caso de Jacobi (2005), que ao analisar os comitês de bacia destaca que os mesmos limitam a chance de abuso de poder, mas não necessariamente a de manipulação de interesses pelo Executivo, dependendo da capacidade organizacional da sociedade civil. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como o controle da instituição por interesses específicos que contrastam com sua finalidade coletiva. A gestão participativa se fortalece à medida que são superadas as assimetrias de informação e através da afirmação de uma nova cultura de direitos.

No entanto, o autor destaca que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores em detrimento de outros. Um dos principais entraves para o pleno funcionamento da gestão ambiental é que, em muitos casos, os conselhos ambientais se transformam em órgãos majoritariamente controlados pelo Executivo, o que reduz a possibilidade de um efetivo confronto entre interesses conflitantes. O autor constata também que os fóruns de deliberação não têm necessariamente diminuído as assimetrias

socioeconômicas e cognitivas, observando-se uma tendência seletiva que em geral favorece grupos mais organizados. Essa argumentação também pode ser observada em Jacobi e Barbi (2007). O sistema dos comitês é sustentado pelo tripé descentralização, participação e integração, cuja ênfase é dada aos aspectos qualidade e quantidade das águas através de ações que promovam os usos múltiplos dos recursos hídricos.

Posta a difícil tarefa de negociação entre diversos atores, em muitos casos, as lógicas de gestão ainda se centram numa forte prevalência do componente técnico como referencial de controle.

Zhourri (2008), ao analisar os desafios para a governança ambiental, em relação aos licenciamentos ambientais, faz algumas constatações análogas à perspectiva de Jacobi (2005) e Jacobi e Barbi (2007). O trabalho aponta que, sobre a participação da sociedade civil na governança ambiental, são chamados a participar os grupos mais organizados e que se encaixam nos moldes eleitos pelos segmentos dominantes da sociedade. Portanto, são aqueles participantes "capacitados", ou seja, aqueles que dominam o capital requerido pelo campo social em questão. A mesma argumentação pode ser verificada em Jacobi e Monteiro (2009). A participação dos atores sociais teria, portanto, uma determinante caracterizada pela rede de relações sociais em que cada um dos atores está inscrito.

Zhourri (2008) elabora um quadro de poder cujo capital específico é caracterizado pela formação e pela reputação técnica e/ou científica dos agentes, pela "representatividade" de determinado segmento da sociedade e, finalmente, pelas relações pessoais, sendo estes fatores determinantes para se compreender as assimetrias entre os atores que participam da tomada de decisão.

Além disso, sobre os licenciamentos ambientais, do ponto de vista da participação da população, as audiências públicas se constituem como único momento formal em que a participação está prevista durante todo o processo. Concebido como espaço de debates sobre a viabilidade dos empreendimentos, na prática, como destaca a autora, esse procedimento configura-se tão somente como uma formalização do processo de licenciamento ambiental, um jogo de cena de procedimentos democráticos e participativos.

Abers *et. al.* (2009), ao levantarem a questão sobre representatividade, investigam dois aspectos dos representantes: os tipos de organização que participam do conselho e as condições socioeconômicas de seus membros.

No decorrer desta pesquisa foi observado um fato significativo para a compreensão da distinção entre os partícipes das instâncias de tomada de decisões. Quando se perguntou aos entrevistados sobre três tipos de desigualdade que poderiam afetar as deliberações (a saber: conhecimento técnico, poder econômico e poder político), as diferenças de conhecimento técnico foram apontadas pela maioria dos entrevistados (67%) como o fator que mais dificulta o processo democrático. Essa constatação pontua o início do terceiro e último grande tema identificado na literatura sobre a gestão das águas.

As análises sobre as assimetrias de poder e dominação simbólica no contexto das instâncias de gestão das águas configuram-se como elemento principal de alguns trabalhos deste campo. Eles se diferenciam-se dos anteriormente citados por dedicarem a centralidade de suas investigações ao processo de assimetria de poder e conflitos sociais entre os participantes dos órgãos de gestão dos recursos hídricos.

Nesse terceiro grupo de trabalho, também estão alocados aqueles que se debruçaram sobre o prestígio do conhecimento técnico-científico nessas arenas de negociação. Consolida-se aqui um importante referencial crítico sobre a dinâmica que se instaura na governança das águas.

Por meio do estudo de caso sobre o município de Paranapanema, Martins (2007) analisa os embates territoriais na gestão das instâncias regionais de políticas de águas no estado de São Paulo. A conjuntura sociopolítica estudada pelo autor demanda uma compreensão dos modos de dominação simbólica construídos em conjunturas localizadas. Essa análise possibilita que aspectos como os que envolvem as desigualdades sociais locais possam ser evidenciados. Para o autor, territorializar a temática ambiental implica considerar arranjos econômicos e políticos locais. Dessa forma, a territorialização das políticas públicas para a sustentabilidade de áreas rurais requer a atenção sobre as relações de poder que envolvem a dinâmica local. Utilizando-se da noção de território de Leff e de espaço social de Bourdieu, o autor compreende que o território é um espaço em que diferentes formas de identidade e temporalidade interagem, formando um mosaico de modos de apropriação distintos sobre a água.

Sobre o espaço social, o autor o compreende como um cenário de disputa e exclusão que reflete os conflitos sociais que o constituem. Por meio desse referencial, Martins (2007) pôde observar que as conjunturas locais transportam sua dinâmica de conflito para instâncias regionais de gestão ambiental. A busca pela manutenção da hierarquia de poder entre os grupos de interesse da região pode ser observada pelo processo de desmembramento de um mesmo grupo de interesse em diferentes

associações que ocupam mais cadeiras como representantes no comitê de bacia.

Em outro trabalho, ao estudar o caso de Barra Bonita, Martins (2005) também pôde perceber que as conjunturas locais de exclusão tendem a ser refletidas nas instâncias descentralizadas de gestão dos recursos territoriais. Os comitês de bacias, portanto, podem estar reproduzindo a dinâmica das relações locais de poder. Para o autor, a problematização da dinâmica sociopolítica dos territórios consolida-se como uma ferramenta fundamental para identificar os limites da nova estrutura de gestão dos recursos hídricos. O discurso técnico burocrático instaurado nos comitês de bacias também é percebido como uma determinante importante de análise da governança das águas, já que provoca uma distinção entre aquilo que é legitimado e aceito e aquilo que deve ser marginalizado. Como descreve Martins, desloca-se, portanto, o saber tradicional para o campo da especulação, identificando-o como não saber.

Como destacam Campos e Fracalanza (2010), compreender a participação social dentro das instâncias de gestão das águas, a partir de uma perspectiva política sobre os conflitos envolvendo o uso da água, contribui para o desnudamento das desigualdades de apropriação desse recurso, evidenciando as dificuldades reais de participação nas instâncias de gestão dos recursos hídricos.

O perfil dos profissionais dos representantes do Comitê de Bacias Hidrográficas do Tietê-Jacaré foi o foco da investigação de Martins e Lima (2010), que partiram da hipótese de que o recrutamento desses profissionais está relacionado com a capacidade individual de leitura de determinados conhecimentos técnicos tornados legítimos na governança das águas. O trabalho apresenta um estudo de caso que converge com as proposições investigadas em Abers *et. al.* (2009). Tanto no segmento estado como na sociedade civil, os representantes mais ativos são técnicos com formação e experiência no gerenciamento de recursos hídricos, evidenciando, assim, o peso do prestígio dessa forma de conhecimento em detrimento de outros. Os autores observam ainda que este descompasso já está estabelecido na própria Constituição Federal, que privilegia a participação de membros da sociedade civil que compartilhem de informações técnicas e conhecimento científico sobre a questão das águas.

O levantamento sobre a formação profissional dos representantes do segmento estado e sociedade civil aponta para uma maioria expressiva de técnicos e engenheiros. Martins e Lima (2010) recorrem a Habermas, utilizando a noção de "cientificação da política" para afirmar que na modernidade a política se vale da técnica e da ciência, racionalizando as

relações sociais e retirando do jogo as questões práticas que englobam as interações sociais.

Sobre a tomada de decisões no parlamento das águas o artigo conclui que, na prática, só são levadas em conta as escolhas técnicas, pretensamente universais, objetivas e neutras, mas que acabam incorporando valores sociais nas suas decisões.

Embora o comitê represente um avanço no que diz respeito à participação da sociedade nas decisões relativas ao uso desses recursos, verifica-se que essa participação é limitada a certos agentes que possuem um perfil definido de formação. O poder simbólico é legitimado pela quantidade de capital específico que atua nesse espaço – no caso, o conhecimento técnico e científico que é expresso através do *habitus* linguístico.

Já Neder (2002), ao investigar sobre as transformações na gestão das águas no Brasil, identifica-as como um processo importante para o avanço de uma gestão mais participativa. No entanto, essas transformações não estiveram associadas a uma diferenciação dos atores políticos nas sociedades locais. Nesse sentido, a articulação e organização dos atores locais são fundamentais para que seja alcançada uma nova dinâmica e, de fato, uma descentralidade.

O autor destaca que o poder de informação e o poder de intervenção dos atores sociais, empresários e gestores ambientais são profundamente assimétricos. A identidade dos comitês, ainda em construção, oscila entre ser um instrumento de avanço da integração regional, com uma visão de federalismo regional intermunicipal, e ser o braço de controle setorial sobre o uso do recurso ambiental no estilo tradicional do Estado, que nega ou concede outorgas de utilização da água.

Para Ribeiro (2009), a participação da sociedade civil na gestão é incipiente para os setores mais marginalizados e sujeitos a acordos entre os governos estaduais e municipais. Ela representa a possibilidade de fiscalizar a gestão de recursos, mas não consegue propor uma pauta técnica e política, dada a posição minoritária que ocupa. A possibilidade da sociedade civil influenciar as decisões políticas sobre a gestão de águas, segundo o autor, se dá através dos comitês de bacia, mas ela ocorre com baixa frequência, já que os CBHs refletem, em sua gestão, a estrutura de poder dos governos estaduais e federais.

Souza Jr. e Fidelman (2009) investigam a forte presença da tecnocracia na gestão descentralizada. Identificam uma forte relação entre a tecnocracia e o pragmatismo econômico a partir da referência de Maltez (1994). Para Maltez, o termo tecnocracia teria surgido no início do século

XX, associado a uma nova demanda de organização social, estabelecendo novas formas de gestores econômicos. Segundo os autores do artigo, o conhecimento técnico e científico pode facilitar o processo decisório na gestão das águas, desde que esteja disponível e acessível a todos os atores que participam do processo.

Para Valencio (2009), a transformação institucional na gestão dos recursos hídricos não representa uma mudança de paradigma. A ideia de parlamento das águas, que traria ao processo decisório os atores que até então se encontravam excluídos, esbarra, segundo a autora, na ressignificação crítica dos sujeitos, discursos e práticas que consolidam uma unidimensionalidade de projeto de uma mesma lógica excludente..

O caráter participativo configura-se, de fato, em uma postura passiva e não contestadora diante das falas peritas, convertendo-se em uma violência simbólica que impede que valores distintos à ordem tecnocrática aflorem dentro das instâncias de gestão dos recursos hídricos. Como descreve a autora:

Nesse bojo, a apologia da participação social é, de fato, a dissimulação do poder nas arenas de discussão e deliberação, fruto de uma sociedade que escamoteia sistematicamente suas assimetrias e desvia os olhares do conteúdo das soluções postas em curso, sempre favoráveis aos mesmos interesses (VALENCIO, 2009, p. 87).

Considerações finais

Como podemos perceber, a literatura sobre o processo de descentralização nas instâncias de gestão vem se avolumando e se complexificando em termos de produção acadêmica. Os estudos supracitados foram apresentados a partir de três grandes temas, a saber: a descrição dos eventos sobre o processo de descentralização, os desafios institucionais da governança das águas e as assimetrias de poder entre os atores que participam.

Alguns levantamentos puderam ser feitos para demonstrar que, ao submeter o processo de descentralização da gestão das águas a uma perspectiva crítica, pode-se compreender que, embora tal processo seja visto por muitos como um avanço para uma maior democratização, é passível de críticas bem-estruturadas que podem contribuir para o seu melhoramento.

Os trabalhos que se debruçam sobre o novo modelo de gestão ambiental apresentam elementos que contribuem para a consolidação de

uma reflexão sobre os processos de gestão participativa. A descentralização dos recursos hídricos já vem sendo problematizada de forma contundente. A assimetria de poder entre os agentes já foi observada em grande parte dos trabalhos citados. Como já destacado anteriormente, as instâncias de gestão ambiental, tal como o comitê de bacia, refletem a conjuntura política local (MARTINS, 2005; 2007) e, portanto, carregam uma dinâmica de conflito que transcende sua organização formal e que estabelece uma aparente paridade e diversidade de atores.

A constatação na pesquisa de Abers *et. al.* (2009) sobre o conhecimento técnico enquanto elemento de desigualdade entre os atores que participam da gestão ambiental corrobora com a investigação de diversos outros trabalhos de Martins e Lima (2010), Souza Jr. e Fidelmam (2009), e Zhouri (2008).

Valencio (2009) parece identificar uma ordem discursiva específica nas arenas de negociação sobre a água, sobretudo quando a autora descreve que o modelo descentralizado não representa uma mudança de paradigma, observando ainda uma unidimensionalidade de projeto de uma mesma lógica excludente.

Empinotti (2011), ao investigar o comitê da bacia do São Francisco, desenvolve uma perspectiva original ao compreender a não participação de alguns segmentos da sociedade como uma ação estratégica de acesso à água que não perpassa pelo comitê. Apresenta-se, assim, mais uma variável significativa de investigação ao considerar a não participação nessas arenas de negociação como um fator a ser compreendido e analisado.

Em suma, os trabalhos acima relacionados fornecem elementos importantes para pesquisas e trabalhos posteriores sobre as assimetrias de poder entre os partícipes dessa arena de negociação das águas. O debate se mostra abrangente e impulsiona o desenvolvimento de novas pesquisas.

Referências

- ABERS, R. N. *et. al.* 2009. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. XII, n. 1, p. 115-132, jan./jun.
- ABERS, R. N.; JORGE, K. D. 2005. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. VIII, n. 2, p. 1-26, jul./dez. 2005.
- ALVIM, A. A. T. B.; RONCA, J. L. C. 2007. Metodologia de avaliação qualitativa das ações dos comitês de bacias com ênfase na gestão

- integrada: o Comitê do Alto Tietê em São Paulo. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 12, n. 3, p. 325-334, jul./set.
- ARRETCHE, M. 2000. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000. v. 1.
- BOBBIO, N. 1987. *Estado, governo e sociedade*: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CAMPOS, V. N. O.; FRACALANZA, A. P. 2010. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. III, n. 2, p. 365-382, jul./dez.
- CASTRO, J.E. 2007. Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. X, n. 2, p. 97-118, jul./dez.
- EMPINOTTI, V. L. 2011. E se eu não quiser participar? o caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do rio São Francisco. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. XIV, n. 1, p. 195-211, jan./jun.
- FRACALANZA, A. P.; SINISGALLI, P. A. A. 2009. Conflitos de uso da água do reservatório Billings. In: JACOBI, P. R. (org). *Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo*. São Paulo: Annablume, p. 61-86.
- GRANJA, S. I. B.; WARNER, J. 2006. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1097-1121, nov./dez.
- JACOBI, P. R. 2005. Governança institucional de problemas ambientais. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 119-137, outubro.
- JACOBI, P. R. 2004. The challenges of multi-stakeholder management in the watersheds of São Paulo. *Environment and Urbanization*, Londres, v. 16, n. 2, p. 199-211.
- JACOBI, P. R.; BARBI, F. 2007. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katál*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, jul./dez.
- JACOBI, P. R.; MONTEIRO, F. 2009. Capital social e desempenho institucional na Bacia do Alto Tietê: resultados de pesquisa. In: JACOBI, P. R. (org). *Atores e processos na governança da água no estado de São Paulo*. São Paulo: Annablume, p. 35-60.
- JACOBI, P. R.; MONTEIRO, F. 2006. Social capital and institutional performance: methodological and theoretical discussion on the water basin committees in metropolitan São Paulo-Brazil. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. IX, n.2, p. 25-45, jul./dez.

- MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?id_o=conteudo.monta&idEstrutura=161&idConteudo=9515&idMenu=10197]. Acesso em: [21 abr. 2011].
- MALTEZ, J. 1994. *Sobre a ciência política*. Lisboa: ISCSP.
- MARTINS, R. C. 2005. Política e sociedade na governança territorial: o caso das áreas rurais paulistas. *Raízes*, Campina Grande, v. 24, n.1 e 2, p. 70-82, jan./dez.
- MARTINS, R. C. 2007. Ruralidade e governança ambiental no estado de São Paulo. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 233-267, outubro.
- MARTINS, R. C.; LIMA, M. J. T. 2010. *Recrutamento e discursos na tecnocracia da água*. Conferência Waterlat, São Paulo, v. 1, p. 1-14.
- NEDER, R. T. 2002. *Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)*. São Paulo: Annablume: Fapesp.
- PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. 2008. Gestão de bacias hidrográficas. *Estudos Avançados, São Paulo*, v. 22, n. 63, p. 43-59.
- POUPART, J. et. al. 2008. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes.
- RIBEIRO, W. C. 2009. Impasses da governança da água no Brasil. In: _____ (org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume: Fapesp: CNPq, p. 111-133.
- SÃO PAULO (Estado). *Lei nº 7.663 de 30 de dezembro de 1991*. Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: [<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/lei%20n.7.663.%20de%2030.12.1991.htm>]. Acesso em: [18 mai. 2010].
- SOUZA Jr., W. C.; FIDELMAN, P. I. J. 2009. A tecnopolítica da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume: Fapesp: CNPq, 2009. p. 195-211.
- VALENCIO, N. F. L. S. 2009. Governança das águas: a participação social como quimera. In: RIBEIRO, W. C. (org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, p. 61-90.
- ZHOURI, A. 2008. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107, outubro.