



MARCELO LUSTOSA



# A GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO BRASIL E OS DESAFIOS PARA A SUA DEMOCRATIZAÇÃO

TATIANA DOS SANTOS SILVA\*

**RESUMO** Alinhado com os discursos internacionais, o Brasil aprovou em 1997 a Lei das Águas, que institucionaliza um sistema descentralizado e participativo de tomada de decisão sobre a gestão das águas no âmbito das bacias hidrográficas. Por adotar princípios da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH), a Lei simboliza um processo de transição da governança das águas no país, incluindo atores não governamentais em decisões sobre a alocação de recursos, concessão de outorgas e cobrança de encargos. Dezesesseis anos após a aprovação da Lei, a situação de alguns comitês de bacia revela que os princípios da GIRH ainda não puderam ser efetivamente implementados. Este ensaio busca, assim, analisar os atuais desafios que impedem a plena democratização da governança das águas no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE** Governança das Águas. Participação. Lei das Águas.

## WATER GOVERNANCE IN BRAZIL AND THE CHALLENGES TO ITS DEMOCRATIZATION

**ABSTRACT** Aligned with international discourses, Brazil approved in 1997 its Water Law, which institutionalizes a system of decentralized and participatory decision-making procedures on water management in what concerns river basins. By adopting the principles of Integrated Water Resources Management (IWRM), the Water Law symbolizes a shift in the country's water governance, including non-governmental actors in decisions about resource allocation, water rights and collection of charges. Sixteen years after the enactment of the Law, the situation of some river basin committees reveals that the IWRM principles have not been effectively implemented yet. This essay seeks to analyze the current challenges preventing the full democratization of water governance in Brazil.

**KEYWORDS** Water Governance. Participation. Water Law.

\*Mestranda em Water Conflict Management, com bolsa de estudos da HIDROEX. E-mail: <tatiana.dos.silva@gmail.com>. UNESCO-IHE Institute for Water Education, Delft - Países Baixos <<http://www.unesco-ihe.org/>>.

No dia 8 de janeiro de 1997, o então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) assinou a Lei Federal nº 9.433, criando a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Monitoramento de Recursos Hídricos (SINGREH),<sup>1</sup> formado por organismos que já compunham o quadro institucional de governança hídrica brasileira, como o Ministério do Meio Ambiente e as secretarias estaduais de meio ambiente, e por novos organismos, como os comitês de bacias hidrográficas e a Agência Nacional de Águas (ANA).<sup>2</sup>

Sem tocar nas discussões sobre a imprecisão da Lei nº 9.433,<sup>3</sup> popularmente conhecida como Lei das Águas, a sua aprovação pode ser interpretada como um marco histórico de transformação da governança das águas no Brasil: o governo central, regulador histórico das águas e das políticas públicas para gestão dos recursos hídricos, formalizou um processo de tomada de decisão descentralizada e abriu para a participação democrática, envolvendo os usuários de água e as comunidades no âmbito das bacias hidrográficas.

Dezesseis anos após a incorporação de princípios da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH) como política pública de águas brasileira, será que a mudança na legislação promoveu transformações efetivas na governança de recursos hídricos? Ou ainda lidamos com processos de decisão essencialmente centralizados, como antes da Lei das Águas?

Como a elaboração e a implementação da Lei das Águas parecem ter sido e estar sendo orientadas por vários dos conceitos que Molle (2008) denomina “nirvanas”, as reflexões deste pesquisador francês servem de referencial teórico para analisar a mudança na política das águas brasileira. Molle (2008) argumenta que as políticas contemporâneas sobre recursos hídricos têm sido moldadas por conceitos construídos socialmente (nirvanas) e estruturados por narrativas e/ou histórias que representam interpretações simplificadas de problemas reais. Citando apenas alguns exemplos, temos os conceitos de “sustentabilidade”, “desenvolvimento”, “modernização” e

1. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm)>. Acesso em: 15 out. 2013.

2. Lei Federal nº 9.984/2000, de 17 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm)>. Acesso em: 17 out. 2013.

3. Abers e Keck (2006) e Conca (2006) levantam discussões sobre como a lei criou um ambiente de competição pelo controle de políticas relativas à governança de águas.

a GIRH em si. Esses conceitos nirvana são caracterizados por uma vasta gama de objetivos que parecem impossíveis de serem alcançados pela sociedade – e até mesmo impossíveis de serem definidos claramente. Ainda assim, são disseminados por comunidades epistêmicas em todo o mundo. Para Molle (2008), a GIRH poderia ser categorizada como um conceito nirvana se considerarmos que seus objetivos visam atender as necessidades do meio ambiente e parâmetros de equidade e eficiência, mas sem levar em conta as questões políticas que podem emergir na tentativa de se alcançarem as metas estabelecidas.

De acordo com Molle (2008), as comunidades epistêmicas que sustentam e promovem as narrativas estruturando os conceitos nirvanas são também as que legitimam modelos de governança dos recursos hídricos (determinados conjuntos de técnicas supostamente bem-sucedidas para aplicar a GIRH) “importados” por países em desenvolvimento que estão interessados em atrair investimentos de organizações financeiras como o Banco Mundial. Molle (2008) destaca que esses modelos são normalmente reproduzidos em diferentes contextos com a expectativa de gerarem resultados semelhantes, quando, na verdade, eles deveriam ser cuidadosamente adaptados para melhor se adequarem à realidade de onde estão sendo aplicados. Um grande exemplo é a estruturação da governança hídrica em comitês de bacia hidrográfica, modelo inicialmente estabelecido na França, no final da década de 1960, em resposta a problemas de qualidade das águas. O modelo francês incorpora os princípios do usuário pagador e do poluidor pagador, e foi “exportado” pelo governo, por meio de projetos de cooperação, para países como México, Turquia, Indonésia e Brasil, que o adotou com a Lei das Águas (MOLLE, 2008).

Contando com o apoio do Banco Mundial, alguns comitês de bacia já estavam ativos no Brasil antes mesmo da assinatura da Lei das Águas (CONCA, 2006; ABERS; KECK, 2006; LEMOS; OLIVEIRA, 2004). Após a Lei, mais de cem comitês estaduais e interestaduais foram criados e muitos outros estão em processo de criação.<sup>4</sup>

Sem tocar nas discussões sobre a imprecisão da Lei nº 9.433, popularmente conhecida como Lei das Águas, a sua aprovação pode ser interpretada como um marco histórico de transformação da governança das águas no Brasil.

4. Portal dos Comitês de Bacias Hidrográficas, 2013. Disponível em: <<http://www.cbh.gov.br/>>. Acesso em: 28 out. 2013.



Considerando que a formalização dos comitês pela Lei nº 9.433 foi realizada visando à promoção da gestão participativa dos recursos hídricos, a análise crítica dos conceitos que sustentam as abordagens participativas para a promoção do desenvolvimento, elaborada por Cleaver (1999), também será empregada como referencial teórico para entender o contexto que nasce com a mudança da política pública brasileira.

Cleaver (1999) identifica vários paradoxos na forma como a gestão participativa tem sido implementada na estruturação dos processos de decisão sobre gestão dos recursos hídricos. Um dos paradoxos mais importantes está relacionado à concepção das abordagens participativas como um meio eficiente de se promoverem resultados eficazes. De acordo com Cleaver (1999), esse paradoxo é baseado nas crenças de que a participação pública poderia resultar em uma melhor gestão (uma vez que os interessados se sentam juntos na mesma “mesa” de decisão e as técnicas “certas” são aplicadas) e de que capacitaria e empoderaria os atores não governamentais agora “incluídos” nos processos de tomada de decisão. A autora também argumenta que as abordagens participativas são baseadas em visões idealizadas de comunidades e indivíduos, tidos por unidades harmoniosas que atuariam sob fronteiras claramente estabelecidas e/ou correspondendo a categorias bem definidas de comportamento, quando, na verdade, comunidades e indivíduos são melhor caracterizados se vistos como entidades dinâmicas, moldadas por conflitos, disputas de poder, competição de variados interesses, exclusão, inclusão e desempenho de múltiplas identidades.

Considerando que toda lei resulta de processos históricos e políticos particulares, este ensaio apresenta, primeiramente, uma breve descrição da evolução das políticas das águas no Brasil e do contexto que resultou na política contemporânea. Partindo do referencial teórico exposto, o ensaio reúne análises sobre o atual quadro de governança das águas após a mudança legislativa que abre espaço para a participação pública, conforme prescrito pela Lei das Águas. O objetivo final é entender como três atores principais – governo, especialistas técnico-científicos e sociedade civil – foram envolvidos (ou não) no processo de mudança e como eles têm negociado os seus interesses no âmbito do quadro legal contemporâneo.

## *A evolução das políticas de gestão dos recursos hídricos no Brasil*

As primeiras preocupações significativas com a gestão das águas no Brasil são descritas no Código de Águas de 1934, que poderia ser interpretado também como uma mudança na estratégia de governança hídrica na sua época. Drummond e Barros-Platiau (2006) apontam que, antes de 1934, a água era compreendida como um recurso natural ilimitado que servia a atividades privadas. As oligarquias do “café” e do “leite”, no poder durante a Primeira República (1889-1930) – regime iniciado com a deposição do Imperador do Brasil, Dom Pedro II –, administravam os recursos hídricos basicamente com o foco de suprir as necessidades da produção agropecuária comercial e de subsistência.

A tomada de controle do governo central por Getúlio Vargas, apoiado pelos militares, marcou o fim do domínio da gestão dos recursos hídricos pelas oligarquias, e o Governo Provisório (1930-1934) instalado centralizou o controle sobre os recursos naturais nas mãos do Estado, a fim de fornecer os recursos necessários para o desenvolvimento não só agropecuário, mas também industrial. O Código de Águas (1934) reflete esse processo de centralização: a água deixa de ser gerida como um recurso natural ilimitado e se transforma em um bem público cuja responsabilidade de regulação compete ao governo central (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006).

A gestão das águas permaneceu priorizada para a geração de energia hidrelétrica e uso agrícola durante os diferentes regimes políticos que se seguiram à Era Vargas (1930-1945): os anos populistas (1946-1964) e a ditadura militar (1964-1985). Pequenas mudanças foram acrescentadas ao Código de 1934 ao longo dos anos e as preocupações ambientais no ordenamento jurídico brasileiro só foram expressas na Constituição de 1988, que simboliza a transição do regime militar para o sistema de democracia representativa contemporâneo. A Constituição brasileira (1988) reconhece a importância da preservação dos recursos naturais e da restauração de ambientes danificados pela atividade humana (artigos 20-24, 170 e 225) e estabelece limites para a gestão das águas: os recursos hídricos completamente localizados dentro do território de um estado estão sob o domínio e controle deste estado, enquanto águas que atravessam mais de uma unidade administrativa ficam

sob domínio do governo federal.

A Lei das Águas de 1997 resulta da reforma política e econômica iniciada após o regime militar. Analisando este processo de transição democrática, Conca (2006) identifica três contextos fundamentais que levaram à criação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e do Sistema Nacional de Monitoramento de Recursos Hídricos (SINGREH). Primeiro, a deslegitimação do modelo de gestão das águas favorecendo energia, agricultura, transporte e outras demandas para o “desenvolvimento”, sem atenção para os impactos socioambientais. Projetos de construção de grandes barragens começaram a enfrentar forte resistência das pessoas afetadas e especialistas técnico-científicos começaram a chamar a atenção para os danos ambientais gerados pela expansão da indústria e da agricultura (CONCA, 2006). Em segundo lugar, a ordem constitucional pós-autoritarismo, que buscou ampliar os direitos dos cidadãos e “criou oportunidades para novos atores entrarem nos debates políticos nacionais” (CONCA, 2006, p. 258, tradução livre). O terceiro contexto está relacionado à descentralização econômica promovida pelo Plano Real de 1994, que instalou uma nova moeda e um novo sistema monetário caracterizado por princípios neoliberais, permitindo uma maior interferência do setor privado.

## *Lei das Águas: a criação de um quadro jurídico para uma mudança na governança das águas baseada na GIRH*

Se o Código de Águas de 1934 marca um processo de transição da governança hídrica ao definir a água como um recurso público que deve ser administrado pelo governo e utilizado para o desenvolvimento econômico, e a Constituição do Brasil (1988) inova ao demonstrar que as necessidades ambientais também devem ser atendidas, o principal elemento transformador da Lei das Águas de 1997 está na sua clara declaração de que processos de tomada de decisão devem ser descentralizados e participativos, para a implementação de uma melhor gestão dos recursos hídricos. A Lei cria o quadro jurídico para uma mudança na governança das águas no Brasil: o governo central, histórico regulador das águas, institucionaliza um sistema descen-

tralizado, em que o poder de decisão sobre os planos de gestão da água e a cobrança de encargos passa a ser compartilhado com órgãos estaduais e comitês de bacias (Lei Federal nº 9.433, art. 1º).

Os princípios que sustentam a Lei das Águas<sup>5</sup> revelam uma forte influência do conceito de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos (GIRH) por destacar no artigo 1º, por exemplo, a visão da água como um recurso de valor econômico e a bacia hidrográfica como unidade mais adequada para gestão. De acordo com Abers e Keck (2006) e Conca (2006), isso se deve à participação de uma rede de especialistas técnico-científicos no processo de formulação da Lei. Os primeiros rascunhos da Lei foram escritos por uma rede politicamente engajada de funcionários técnico-científicos do estado de São Paulo (ABERS; KECK, 2006), que iniciaram os esforços de mobilização sobre questões relacionadas à água no final da década de 1980. Como Conca (2006, p. 259) assinala, esses “gestores de recursos hídricos brasileiros, engenheiros e políticos estavam bem integrados” à rede global de especialistas em políticas de água. O Brasil sediou a Conferência de 1992 das Nações Unidas em Meio Ambiente e Desenvolvimento e tem estado altamente envolvido em reuniões internacionais, como as promovidas pelos Fóruns Mundiais da Água e a Comissão Internacional de Grandes Barragens. Para Conca, a Lei das Águas de 1997 aciona as seguintes interpretações:

Conceitualmente, a nova lei refletiu uma mudança dramática do paradigma estreito de exploração dos recursos para uma perspectiva mais ampla, centrada na avaliação integrada, na gestão em termos de bacias, proteção ambiental e participação das partes interessadas. Politicamente, a lei refletiu o declínio do poder dos hidrocratas e a crescente influência de ambos os interesses urbanos e ambientais. Institucionalmente, a lei refletiu a luta contínua sobre o caráter do Estado brasileiro, o equilíbrio entre o Estado e a autoridade federal, e o significado de participação em um Brasil cada vez mais democrático. (CONCA, 2006, p. 275)

Considerando-se as perspectivas de Molle (2008) sobre os conceitos nirvana, a rede bem articulada de especialistas em água envolvidos na elaboração da Lei das Águas pode ser tomada como parte das comunidades epistêmicas que promovem internacionalmente as narrativas sustentando o conceito da GIRH, o que justificaria a institucionalização de uma política da água moldada por este conceito nirvana. Os objetivos da PNRH – assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados; promover o desenvolvimento sustentável por meio de um uso múltiplo

5. O artigo 1º da Lei das Águas apresenta os seis princípios norteadores da nova política: I) a água descansa em domínio público; II) é um recurso limitado e tem valor econômico; III) de acordo com a escassez de água, a prioridade é dada para consumo humano e rega de animais; IV) gestão de recursos hídricos deve permitir múltiplos usos; V) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a atuação do Sistema Nacional de Monitoramento de Recursos Hídricos; VI) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação dos governos, usuários de água e comunidades.



integrado e racional da água e a prevenção de eventos hidrológicos críticos causados pelo uso inadequado dos recursos naturais – representam uma preocupação clara em equilibrar as necessidades do meio ambiente tendo em vista equidade e eficiência. Por essa mesma razão, eles parecem impossíveis de serem plenamente alcançados e a lei não trata de como lidar com as questões políticas que vêm surgindo com a sua implementação. Algumas dessas questões são discutidas mais adiante.

O modelo de organização da governança na unidade da bacia hidrográfica, legitimado pelas comunidades epistêmicas como um meio eficaz de estimular o desenvolvimento à escala regional (MOLLE, 2008), foi adotado na Lei das Águas como um instrumento para promover a participação democrática, envolvendo diferentes atores na gestão da água. Como sugerido por Molle (2008), a adoção de um modelo bem-sucedido, “exportado” pelos ditos países desenvolvidos a diversos países em desenvolvimento, facilitou a interação com organizações financeiras como o Banco Mundial, que aumentou progressivamente o número de projetos financiados no Brasil. O GRÁF. 1 mostra que o ano de 1997 pode ser considerado um ponto de transição, representando o início de um período em que um número crescente de projetos brasileiros receberam empréstimos do Banco. Do total de 492 projetos concedidos até o fechamento de 2012, 93 são especificamente sobre Água, Abastecimento ou Proteção Contra Enchentes. De modo geral, este número poderia ser maior se considerarmos o vínculo com os recursos hídricos de projetos incluídos nas demais oito categorias existentes, como Agricultura, Pesca e Florestas (BANCO MUNDIAL, 2013).

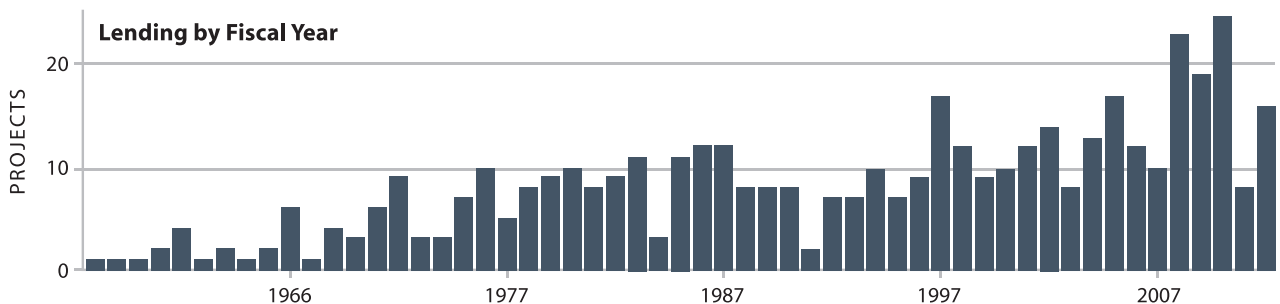


GRÁFICO 1 - Representação do número de projetos no Brasil que obtiveram acesso a crédito concedido pelo Banco Mundial

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2013.

## *Desafios políticos na implementação de uma mudança na governança das águas*

Em um esforço de modernização e de modo a atender às exigências do Banco Mundial para liberação de recursos, o estado do Ceará adotou o modelo dos comitês de bacias antes de a Lei das Águas ser aprovada (LEMOS; OLIVEIRA, 2004). O estado contratou “especialistas como consultores, bem como o estudo do estado da arte das opções de gerenciamento que estavam sendo implementadas em outras partes do mundo” (LEMOS; OLIVEIRA, 2004, p. 2126), dentro da linha do que Molle (2008) aponta como a reprodução mundial de “modelos de sucesso” de gestão hídrica que não necessariamente foram elaborados segundo o contexto do local de aplicação.

Analisando a gestão participativa dos comitês de bacia no Ceará, Lemos e Oliveira (2004) mostram que o processo de adoção dos comitês foi moldado pelas ações de duas principais redes de atores locais com interesses distintos: de um lado, os especialistas em água, técnicos, usuários de água e organizações não governamentais, exigindo do Estado a transferência da tomada de decisões para mais atores, e, de outro, os políticos conservadores e as elites regionais resistindo às mudanças no sistema tradicional de gestão. Conforme Lemos e Oliveira (2004) destacam, o Ceará é um exemplo da mentalidade histórica que dimensiona o poder de um ator por seus títulos de propriedade de terra e água. Em linha com essa mentalidade, a implementação de estruturas descentralizadas e “modernas”, tais como os comitês de bacias, representou para as elites tradicionais uma possibilidade de perda do poder.

Analisando criticamente o mesmo contexto, Taddei (2011) argumenta que, em vez de empoderar atores não governamentais, os comitês de bacias estão, na verdade, reproduzindo as relações desiguais de poder verificadas no seio das comunidades locais e servindo para a centralização nas mãos do Estado da gestão dos recursos hídricos no interior em benefício dos centros urbanos. Taddei (2011) destaca que a

implementação de comitês de bacias foi coordenada pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH) do estado do Ceará, responsável também pela organização de todos os detalhes para as reuniões dos comitês existentes no estado: envio de convite aos membros, determinação do espaço físico, controle dos recursos disponíveis, entre outros fatores. Representantes da agência também são os que fornecem as informações técnicas para os encontros e facilitam as discussões, deixando assim todo o controle das reuniões dos comitês nas mãos da COGERH. Segundo Taddei (2011), os comitês ainda não contam com estrutura e organização para funcionar ativamente de modo independente da agência estadual de águas.

A continuidade do controle estatal dos processos de governança hídrica pode ser verificada também se considerarmos pequenos detalhes, agora em escala nacional. Por exemplo, o Encontro dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Brasil (ENCOB) de 2012 foi patrocinado pela Agência Nacional de Águas (ANA), que proferiu o discurso de abertura juntamente com o governo federal e o Ministério do Meio Ambiente. A agenda do ENCOB 2012 era basicamente formada

por discussões técnicas coordenadas por atores governamentais, assim como acontece com as reuniões dos comitês estudados por Taddei (2011) e Abers e Keck (2006) no Ceará.

Dados do Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil (ANA, 2012), elaborado especialmente para a Conferência das Nações Unidas Rio +20, demonstram

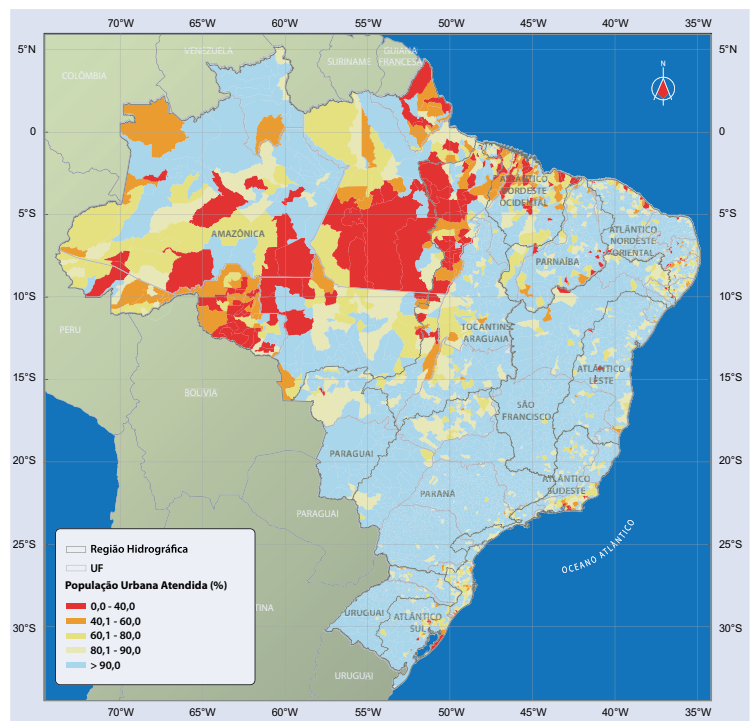


FIGURA 1 - Atendimento urbano por rede geral de abastecimento de água em 2010

Fonte: ANA, 2012.

que o governo central e os especialistas técnico-científicos estão conseguindo ter seus interesses atendidos na governança das águas mesmo após a abertura para participação pública. A FIG. 1 mostra o sistema de abastecimento público de água no Brasil, indicando a porcentagem da população contando com o serviço. Os maiores números (áreas azuis no mapa) estão no Sul e Sudeste do país, as regiões mais “desenvolvidas”. Os menores números estão localizados no Norte, na região hidrográfica do Amazonas, onde, paradoxalmente, os maiores volumes de água no Brasil são encontrados.

A situação é pior quando consideramos o sistema de esgoto (FIG. 2). A área azul correspondente à maior porcentagem de pessoas com acesso ao serviço (>70,1); é a

menor área no mapa e localizada também na região Sudeste do Brasil.

Progressos certamente foram registrados ao longo do tempo se compararmos o contexto urbano e rural, mas o quadro atual de distribuição do acesso a abastecimento e saneamento de água demonstra que os interesses da sociedade civil particularmente habitando o interior do país ou as áreas menos “desenvolvidas” permanecem suprimidos pelo interesse do governo de suprir as necessidades

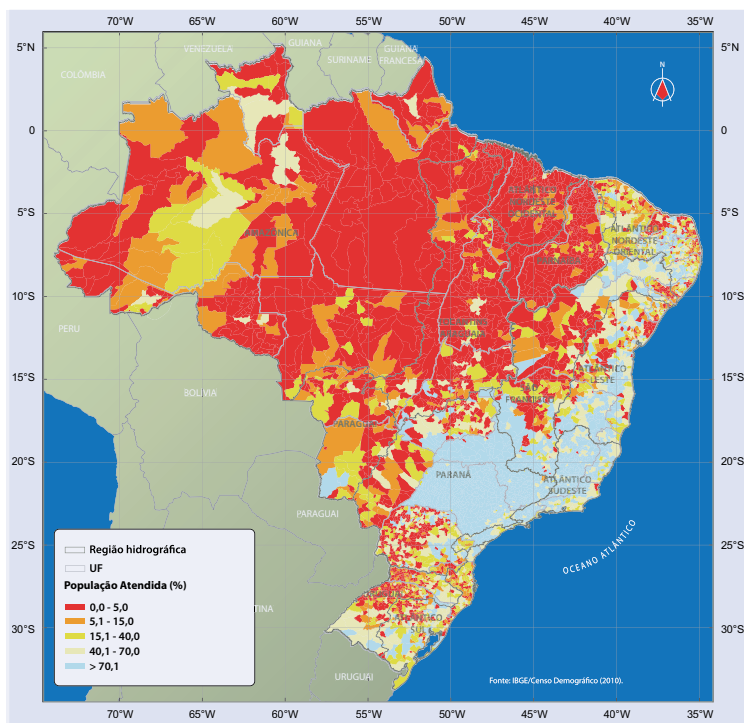


FIGURA 2 - Atendimento urbano por rede coletora de esgoto sanitário em 2010

Fonte: ANA, 2012.

de áreas urbanas, onde a maioria das indústrias estão localizadas e também onde a maior parte do conhecimento técnico-científico é produzido no país. Como as áreas urbanas têm maior contribuição para a economia nacional, elas gozam também de maior poder nos processos de tomada de decisões sobre a gestão das águas.

Após acompanhar durante quatro anos as reuniões de comitês no Ceará, Taddei (2011) verificou que as discussões, mediadas por representantes da COGERH, reforçavam a ideia de que os comitês de bacia são o instrumento para a realização de uma governança hídrica “moderna” e “democrática” no sentido de promover o “desenvolvimento”, conceitos que Molle (2008) categorizaria como nirvanas diante da falta de consenso quanto às definições do que eles devem/deveriam representar. Taddei (2011)

**Como as áreas urbanas têm maior contribuição para a economia nacional, elas gozam também de maior poder nos processos de tomada de decisões sobre a gestão das águas.** argumenta que o discurso técnico-científico dominava as reuniões e assim dificultava a participação de atores rurais, não familiarizados com a linguagem utilizada. Essa situação pode ser visualizada se imaginarmos, por exemplo, pequenos e grandes agricultores, representantes

da indústria e de comunidades indígenas sentados à mesma mesa para decidir sobre a operação de uma barragem diante da expectativa de chuvas para a próxima estação. Estão todos igualmente aptos a decidir qual seria o melhor modo de operar a barragem? E melhor para qual/quais usuários? Esses atores receberam alguma capacitação para tomar essa decisão? E quem foi o responsável por essa capacitação? Que valores e ideologias ela reproduziu?

Questões como essas, que surgem quando olhamos com mais cuidado as tentativas de implementar processos de tomada de decisão descentralizados, poderiam ter sido previstas, até certo ponto, na elaboração das políticas públicas para gestão dos recursos hídricos, se o contexto local tivesse sido analisado com a devida importância para recepção de modelos de gestão disseminados internacionalmente. Considerando abordagens participativas em implementação por organizações não governamentais nos países ditos “em desenvolvimento”, Cleaver (1999) defende que a maioria opera partindo do pressuposto de que a simples “inclusão” de atores na mesa de decisão resultaria automaticamente no seu empoderamento e na construção de uma gestão democrática. O que eles esquecem é que os atores não contam com a mesma habilidade de influenciar a decisão, o mesmo conhecimento sobre os processos em discussão e o mesmo interesse: a alocação dos recursos hídricos deve promover o bem-estar das comunidades ou atender a interesses privados e comerciais?



Como o caso dos comitês no Ceará demonstra, a adoção de modelos participativos de gestão dos recursos hídricos falha ao não identificar os participantes como atores políticos cujos interesses em participar (ou não) podem ser muito distintos. Taddei (2011) revela que os temas discutidos nas reuniões e as informações técnicas relacionadas são propostas pela COGERH. Deste modo, todos os membros do comitê não estão exatamente envolvidos nas discussões que ocorrem, digamos, no alto nível de governança hídrica. Além disso, a maioria dos membros da sociedade civil indicou dificuldade em entender a linguagem técnico-científica utilizada, sentindo-se incapaz de discutir se as decisões em pauta eram realmente adequadas (ou não) para os “problemas” apresentados.

Quando a Lei das Águas define os representantes que devem ser parte dos comitês (art. 39), reunindo atores estatais, da sociedade civil, de comunidades indígenas, entre outros, a Lei reproduz o que Cleaver (1999) identifica como uma visão idealizada de indivíduos e comunidades como unidades harmoniosas, marcadas por solidariedade e cooperação. Essa percepção paradoxal é verificada no caso do Ceará, em que os comitês refletem a dinâmica presente na comunidade e, portanto, cooperação, assim como conflitos e exclusão podem existir. Conforme Lemos e Oliveira (2004) definem sobre o caso do Ceará:

No contexto de gestão de recursos naturais, os atores sociais são complexos, jogadores contraditórios que podem ao mesmo tempo se juntar às reformas orientadas ou em oposição às redes de atores dominantes, dependendo do contexto do processo da política pública ou do assunto a ser tratado. Eles também podem mover-se de uma rede para outra por causa de uma mudança em suas preferências ou por cálculos oportunistas (por exemplo, quando um novo governo assume o poder). Tal complexidade e fluidez pode, ao mesmo tempo, ser um constrangimento e uma oportunidade para redes de atores envolvidos nas políticas públicas para reunir apoio a iniciativas políticas específicas. (LEMOS; OLIVEIRA, 2004, p. 2125, tradução livre)

Abers (2007) apresenta uma experiência diferente de gestão participativa no Brasil, analisando dois exemplos no Sul e no Sudeste. Fazendo uso da teoria dos movimentos sociais, Abers (2007) explica que a liderança de atores da sociedade civil acabou levando à criação de iniciativas capazes de aumentar a conscientização sobre questões relativas à governança das águas e promover o envolvimento de atores diversos em ações coletivas, por meio da construção de uma identidade vinculada à bacia hidrográfica.

Segundo Abers (2007), a construção desta identidade “requer o trabalho estratégico de líderes e organizações que promovam esforços de colaboração em pequena escala, conectando grupos previamente desconectados e disseminando novos quadros sobre a natureza do grupo e os problemas que ele pode resolver” (ABERS, 2007, p. 1455, tradução livre).

Um dos projetos analisados foi o Manuelzão, que resulta de uma iniciativa de membros da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Para Abers (2007), o projeto conseguiu mobilizar atores das áreas urbana e rural localizadas no âmbito da bacia do Rio das Velhas para discutir a gestão dos recursos hídricos por enquadrar questões como a qualidade da água em uma linguagem comum, disseminando informações sobre questões ambientais de modo que indivíduos sem o conhecimento técnico-científico de especialistas possam compreender.

As atividades do Manuelzão se iniciaram em 1997, mesmo ano de aprovação da Lei das Águas, com objetivo de chamar a atenção de populações ribeirinhas ao Rio das Velhas, no contexto urbano e rural, para as causas de muitas das doenças que as acometiam: a degradação das águas do Rio (MANUELZÃO, 2013). Hoje, o Manuelzão conta com núcleos ao longo da bacia formados por membros da sociedade civil, atores governamentais e usuários de água para discutir questões relacionadas à governança das águas. Membros do Manuelzão integram o comitê formal da bacia hidrográfica do Rio das Velhas criado posteriormente, mas o projeto permanece como iniciativa paralela que demanda do governo estadual ações contínuas para solucionar os problemas de degradação ambiental da bacia. Uma das ações destacadas por Abers (2007) como exemplo da colaboração entre atores com interesses distintos é a

O projeto [Manuelzão] conseguiu mobilizar atores das áreas urbana e rural localizadas no âmbito da bacia do Rio das Velhas para discutir a gestão dos recursos hídricos por enquadrar questões como a qualidade da água em uma linguagem comum.

Meta 2010, anunciada pelo projeto em 2004, que teve como objetivo tornar possível “navegar, pescar e nadar” no principal rio da bacia. Por meio do enquadramento em linguagem simples de uma questão ambiental, a Meta conseguiu criar um vínculo; uma identidade compartilhada entre os diversos atores envolvidos na governança das

águas da bacia e também chamar a atenção de atores até então externos à causa para participar das atividades do projeto.

## Conclusão

Os estudos de Lemos e Oliveira (2004), Taddei (2011) e Drummond e Barros-Platiau (2006) revelam que a implementação de processos de tomada de decisão descentralizados e democráticos no Brasil ainda tem muitos desafios a enfrentar. Mesmo que uma mudança na política pública tenha sido formalmente promovida por meio da Lei das Águas de 1997, a governança das águas ainda permanece sob o controle do governo central e os especialistas técnico-científicos, os mesmos atores que articularam e impulsionaram a elaboração da Lei.

Como a Política Nacional de Recursos Hídricos foi elaborada principalmente por uma rede de peritos técnicos (ABERS; KECK, 2006; CONCA, 2006), ela encarna uma abordagem instrumental em que comitês de bacias são tidos como uma ferramenta eficaz para promover melhor governança hídrica. Contudo, os efeitos do “empoderamento” dos atores não governamentais têm que ser considerados, assim como o potencial dos comitês de bacia hidrográfica em reproduzir as desigualdades caracterizando as relações de poder entre os envolvidos.

Considerando a forma como o processo participativo tem sido feito no Ceará, Taddei (2011) revela, por exemplo, que os membros da sociedade civil abandonaram os comitês por não se sentirem verdadeiramente habilitados ou mesmo capacitados para participar das discussões técnicas sobre os temas levantados. Como resultado, a maioria dos comitês está agora formada por técnicos dos municípios envolvidos, sem participação efetiva da sociedade civil.

Como os autores bem salientam, os processos de tomada de decisões participativas são moldados pelo contexto político, pelas normas sociais e culturais que caracterizam uma dada comunidade. Portanto, a sua implementação não pode contar apenas com a reprodução de técnicas que foram aplicadas com “sucesso” em outras circunstâncias sociais, políticas e econômicas. Como este dito sucesso é mensurado? Quais são os indicadores? E trata-se de sucesso para quem e por quê?

Ao adotar os princípios da GIRH, a Lei das Águas de 1997 pode operar como um símbolo de um Brasil “moderno”, “desenvolvido” e “democrático”, antenado com os discursos técnico-científicos internacionalmente divulgados sobre governança das águas. Contudo, a história do país tem de ser considerada profundamente para que modos eficientes de descentralização e participação pública sejam promovidos.

## Referências

- ABERS, R. Organizing for Governance: Building Collaboration in Brazilian River Basins. *World Development*, 35(8), p. 1450-1463, 2007.
- ABERS, R.; KECK, M. E. Muddy Waters: the Political Construction of Deliberative River Basin Governance in Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), p. 601-622, 2006.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil: Informe 2012. Brasília: ANA, 2012. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/arquivos/Conjuntura2012.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- BANCO MUNDIAL. Projects; Operations: Brazil. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/brazil/>>. Acesso em: 30 out. 2013.
- BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, *Código das Águas*. Presidência da República - Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em: 18 out. 2013.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República - Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18 out. 2013.
- BRASIL. *Lei Federal nº 9.433, 8 de janeiro de 1997*. Presidência da República - Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- BRASIL. *Lei Federal nº 9.984, 17 de julho de 2000*. Presidência da República - Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013.
- CLEAVER, F. Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development. *Journal of International Development*, 11(4), p. 597-612, 1999.
- CONCA, K. Brazil: Innovation through Conflict. In: CONCA, K. *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge: MIT Press, 2006.
- DRUMMOND, J.; BARROS-PLATIAU, A. F. Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934-2002: a Critical Overview. *Law; Policy*, 28(1), p. 83-108, 2006.
- ENCONTRO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DO BRASIL. 2012. Disponível em: <[www.encob.org](http://www.encob.org)>. Acesso em: 27 out. 2013.

LEMOS, M. C.; OLIVEIRA, J. L. F. Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceará, Northeast Brazil. *World Development*, 32(12), p. 2121-2137, 2004.

MANUELZÃO. *História*. Disponível em: <[http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre\\_o\\_projeto/historia](http://www.manuelzao.ufmg.br/sobre_o_projeto/historia)>. Acesso em: 30 out. 2013.

MOLLE, F. Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector. *Water Alternatives*, 1(1), p. 131-156, 2008.

TADDEI, R. Watered-Down Democratization: Modernizations Versus Social Participation in Water Management in Northeast Brazil. *Agriculture and Human Values*, 28, p. 109-121, 2011.