



Ambiente & Sociedade

ISSN: 1414-753X

revista@nepam.unicamp.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e  
Pesquisa em Ambiente e Sociedade  
Brasil

Oliveira Campos, Valéria Nagy de; Fracalanza, Ana Paula  
Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como  
consenso  
Ambiente & Sociedade, vol. XIII, núm. 2, julho-diciembre, 2010, pp. 365-382  
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade  
Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31719918009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO BRASIL: CONFLITOS PELA APROPRIAÇÃO DA ÁGUA E A BUSCA DA INTEGRAÇÃO COMO CONSENSO

VALÉRIA NAGY DE OLIVEIRA CAMPOS<sup>1</sup>  
ANA PAULA FRACALANZA<sup>2</sup>

## 1 Introdução

O modelo de gestão das águas no Brasil, em vigor atualmente, é fruto de um processo que, em linhas gerais, se iniciou na passagem dos anos 1970 para os 1980. Era um momento no qual a crença no modelo de gestão baseado no “comando e controle” e numa análise tradicional de custo e benefício esgotou-se. Chegava-se a uma situação na qual não era mais possível desconsiderar os impactos socioambientais nem excluir os diferentes atores do processo de tomada de decisão. Estresse hídrico e um número crescente de conflitos em virtude da disputa pelo recurso tornaram-se presentes em diferentes localidades.

Passou-se a questionar, então, a maneira como vinham sendo abordados e geridos os usos da água; a localização dos centros decisórios; o foco das políticas de águas e a unidade de referência a ser adotada pela mesma; e os atores considerados e incluídos neste processo. No caso brasileiro, diversas foram as experiências que serviram de parâmetro para este debate, destacando-se dentre elas a experiência francesa dos Comitês e Agências de Bacia.

Embora existisse – e exista – um descompasso entre a demanda e a oferta de água, já que o uso dos recursos hídricos influencia sua qualidade e quantidade, evidenciou-se que era fundamental abordar a questão da governabilidade e da governança. O papel do estado, enquanto gestor exclusivo dos recursos naturais, passou a ser questionado; entretanto, mais do que substituir a ação do estado por outro ator, o que estava em jogo era o desenvolvimento de um novo desenho institucional e definição de qual papel o estado desempenharia neste novo cenário.

---

<sup>1</sup>Diretoria de Ciências Exatas da Universidade Nove de Julho – UNINOVE

<sup>2</sup>Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – USP

**Autor para correspondência:** Ana Paula Fracalanza, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo – USP, CEP 02838-000, São Paulo, SP, Brasil, E-mail: fracalan@usp.br

Recebido em: 6/7/2010. Aceito em: 4/1/2011.

Delineou-se, então, uma nova proposta que, por um lado, preocupava-se com as condições de disponibilidade e qualidade da água e com as condições dos ecossistemas, em geral, fundamentada no paradigma da sustentabilidade, e, por outro, baseava-se em determinados princípios e instrumentos que possibilitariam um novo modelo de governabilidade: “[...] uma combinação de estruturas hierárquicas, dinâmicas participativas, ação associativa e mecanismos de mercado”, baseada “em uma cultura de diálogo, negociação, cidadania ativa, subsidiariedade e fortalecimento institucional.” (CASTRO, 2002).

As diretrizes desta nova proposta estabelecem que os problemas relacionados à água devem ser resolvidos, em sua maioria, mediante um processo de negociação política e social, envolvendo diferentes níveis de governo e atores sociais. Mas, para que esta proposta se concretize, é necessário superar os limites do processo de negociação em função do déficit de articulação entre as instâncias de gestão dos recursos hídricos e os governos municipais, bem como de comunicação e participação dos diferentes atores envolvidos. (FRACALANZA; CAMPOS; JACOBI, 2009)

Neste sentido, o objetivo deste artigo é apresentar uma análise sobre a gestão das águas no Brasil, a partir do começo do século XX, com foco na descentralização e nos conflitos envolvendo a apropriação da água pelos diferentes atores.

## 2 Gestão das águas

A gestão das águas é uma atividade complexa que inclui os seguintes componentes: a política de águas; o plano de uso, controle e proteção das águas; o gerenciamento e o monitoramento dos usos da água.

Uma política de águas contém um conjunto de “[...] princípios doutrinários que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação ou modificação nos usos, controle e proteção das águas.”, e estabelece as diretrizes gerais para o tratamento das mesmas (LANNA, 1999, s/p).

As políticas públicas das águas, grosso modo, envolvem três fatores importantes:

- A organização político-administrativa de um determinado território – poder centralizado ou descentralizado;
- O papel definido para o estado<sup>1</sup> nas diferentes etapas do processo - definição de prioridades, proposição, implantação, gestão, fiscalização, monitoramento e avaliação de políticas públicas -, bem como o nível de abertura do processo democrático para que seja possível negociar no interior dos espaços públicos e elaborar políticas que considerem os princípios de equidade, justiça social e sustentabilidade ecológica, além da própria eficiência econômica perseguida há algum tempo; e
- A abordagem adotada para tratar da questão hídrica, intrinsecamente ligada à organização político-administrativa, responsável pela definição das prioridades de uma determinada política e dos instrumentos e mecanismos a serem utilizados, bem como pela definição da unidade territorial a ser objeto da gestão e do planejamento.

A análise do caso brasileiro mostra, porém que, embora vigore uma política pública de gestão das águas descentralizada e participativa, é difícil superar a herança de um estado interventor e paternalista, tal como as relações que este estabeleceu com os grupos dominantes.

Ocorre que para que uma política pública tenha êxito, além da capacidade financeira, instrumental e operacional do estado, é necessário construir espaços nos quais tal política seja negociada de modo efetivo e mobilizar os grupos para que apoiem a mesma (CAMPOS, 2008). Caso um destes itens seja débil, o processo de implantação da referida política será prejudicado.

Além disto, no âmbito de uma política das águas, deve ser adotado também um gerenciamento de recursos hídricos, ou seja, um conjunto de ações “[...] destinadas a regular o uso, o controle e a proteção das águas, e a avaliar a conformidade da situação corrente com os princípios doutrinários estabelecidos pela Política das Águas.” (ABRH, 1986 apud LANNA, 1999). O objetivo disto é alcançar

[...]a distribuição equitativa das disponibilidades hídricas entre usos e usuários competitivos. Quanto maior a escassez de água, maior a necessidade e a importância do seu gerenciamento. De outra parte, o gerenciamento dos recursos hídricos também deve assegurar padrões de qualidade compatíveis com as necessidades dos usuários. (CRH, 2000, s/p)

Cabe ressaltar que é amplamente divulgada a existência de três modelos básicos de gerenciamento de recursos hídricos, a saber (YASSUDA, 1989; TONET; LOPES, 1994; LANNA, 1999):

- O burocrático - mais antigo e difundido - que tem como principais características a racionalidade e a hierarquização das ações, bem como o estabelecimento de dispositivos legais específicos – leis, normas, decretos – e a inclusão de dispositivos sobre as águas na própria Constituição;
- O econômico-financeiro que se caracteriza pela “[...] utilização predominante de instrumentos econômicos e financeiros para induzir ou mesmo forçar a obediência às normas e disposições legais.”, em sua maioria, estabelecidas pelo modelo anterior (YASSUDA, 1989, p. 48).; e
- O sistêmico de integração participativa que aproveita os aspectos positivos dos modelos anteriores e adota alguns procedimentos e mecanismos inovadores como: adoção da bacia hidrográfica como unidade referência para a gestão e o planejamento; adoção de novos processos de tomada de decisão, mediante a discussão e deliberação multilateral e descentralizada, entre os diferentes participantes da sociedade e do Estado; descentralização do gerenciamento que passa a ser realizado de forma compartilhada pelo Estado e pela sociedade em espaços criados para esta finalidade – os conselhos, comitês ou agências de bacia hidrográfica; garantia da “[...] participação formal dos usuários da água e dos representantes das classes sociopolítica e empresarial da bacia em questão na análise e aprovação dos planos e programas de utilização e conservação múltipla e integrada dos recursos hídricos.” (YASSUDA, 1989, p. 49); valorização e adoção do planejamento estratégico regional, com a inclusão de metas, prazos e propostas; e adoção da cobrança direta pelo uso da água, visando obter recursos para cobrir gastos de interesse comum e induzir o comportamento dos usuários para que poluam menos e usem água com parcimônia e sem desperdício (YASSUDA, 1989; LANNA, 1999).

Atualmente, tem sido amplamente adotado o modelo de gerenciamento sistêmico participativo, visto como “[...] um processo de negociação social, sustentado por conhecimentos científicos e tecnológicos, que visa a compatibilização das demandas e das oportunidades de desenvolvimento da sociedade com o potencial existente e futuro do meio ambiente[...] no longo prazo.” (LANNA, 1995 apud NEDER, 2002, p. 34). Isto tem sido possível graças ao processo de redemocratização vivido nas últimas décadas.

Importante destacar ainda que a própria definição e delimitação da área a ser considerada para gestão e planejamento é resultado de uma construção social e política, como pode ser verificado no Estado de São Paulo, no qual se adotaram as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI). Segundo Gohn (2005), este processo é bastante interessante, principalmente, se vinculado à noção de governança social de um dado território. Em uma sociedade fragmentada como a paulista, a ideia de comunidade se fragilizou e a tendência é que seja substituída pelos grupos sociais, articulados em redes; assim sendo, são estas redes que irão se articular ao poder público e, no caso da gestão das águas, participar dos conselhos e comitês.

A seguir, visando trazer mais elementos para a análise feita neste artigo, iremos abordar o conceito de governança e seus correlatos.

## 2.1 Governabilidade e governança

Nas últimas décadas, tem-se discutido bastante o conceito de governança da água, relacionando-a, de modo geral, aos novos atores sociais e aos agentes governamentais responsáveis por uma boa gestão desse elemento da natureza, assim como às instituições, regras e procedimentos para tomada de decisão quanto às formas de uso dos recursos hídricos.

Entretanto, é importante considerar que governança e governabilidade não se confundem. De acordo com Diniz (1999, p. 196):

Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (se corporativista ou pluralista), entre outras.

Governabilidade, portanto, trata da possibilidade de diferentes combinações institucionais que, segundo a autora, podem produzir condições favoráveis ao exercício do poder, não existindo apenas um caminho para tanto.

Governança, por sua vez, é um processo em que novos caminhos, teóricos e práticos, são propostos e adotados visando estabelecer uma relação alternativa entre o nível governamental e as demandas sociais e gerir os diferentes interesses existentes.

Para evitar ambiguidades e imprecisões entre governabilidade e governança, Santos (1996, p. 20) propõe que se utilize a noção de capacidade governativa, a qual se refere à capacidade de um governo para elaborar e implementar políticas públicas que respondam às demandas da sociedade. Diniz (1997, p. 196) também considera este conceito, entendendo-o como um “[...] conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, em lugar de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão”. Neste sentido, um novo processo entra em cena, a descentralização, sobre o qual abordaremos na sequência.

## 2.2 Descentralização

O processo de descentralização do poder – assim como de participação -, é um tema bastante difundido desde a década de 1980, como demonstra o elevado número de trabalhos realizados sobre o mesmo. Neste sentido, embora não exista conformidade a respeito de sua concepção, observa-se que, por um lado, ninguém ousa lhe ser contrário e, por outro lado, ninguém assume ou se compromete efetivamente com sua implantação (CAMPOS, 2008).

O termo descentralização possui diferentes definições, de acordo com a orientação ideológica de seu proponente, fato que permite sua manipulação em diferentes contextos (SCHERER, 1987; CARVALHO, 2000; VENEZIANO, 2005). Nesse sentido, é importante definir o que se entende por descentralização, e quais são os caminhos propostos para que a gestão seja descentralizada.

A adoção deste mecanismo, porém, pode ocorrer por uma tendência à imitação e à transcrição de modelos implantados em outros contextos, conforme explicita De Mattos (1989), dando o exemplo da adoção de modelos de gestão por bacias hidrográficas.

No caso brasileiro, por exemplo, a descentralização do sistema nacional de gestão de recursos hídricos segue à Constituição brasileira de 1988, contando com diretrizes em âmbito federal e estadual, uma vez que a dominialidade sobre as águas cabe aos estados membros da Federação e à União. Tal sistema considerou aspectos do modelo descentralizado de gestão das águas francês, tal como a criação de comitês de bacia hidrográfica e de agências de bacia, mas sua implantação apresenta alguns impasses.

Embora a literatura que trata do processo de descentralização (BOISIER, 1990; HALDENWAG, 1990) aponte para um crescimento, pelo menos no plano teórico, da ideia de que a promoção de maior articulação e integração entre os vários níveis de governo, da sociedade e do mercado é benéfica, uma vez que se pode aproveitar sua sinergia, é necessário que existam estímulos ou incentivos para que os governos locais, assim como os membros da sociedade civil, assumam maiores responsabilidades no processo de implantação de políticas públicas.

No caso da política de gestão das águas implantada no Estado de São Paulo, tal incentivo viria com a obtenção de recursos financeiros por meio da cobrança pelo uso da água para consumo e para carreamento de dejetos<sup>2</sup>, sob responsabilidade das instâncias deliberativas – Conselho Estadual de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia Hidrográfica - e financeira – Agência de Bacia (CAMPOS, 2001).

Com objetivo de efetuar uma análise da transformação da política de gestão das águas no Brasil, apresenta-se a seguir o histórico da gestão das águas no Brasil, seguido da apresentação de alguns aspectos do modelo que inspirou o modelo de gestão vigente no país e, em especial, no estado de São Paulo: o modelo francês de gestão das águas.

## 3 Gestão das águas no Brasil

Historicamente, pode-se destacar que a gestão das águas, no Brasil, ocorreu de forma fragmentada e centralizada. Como destacam Abers e Jorge (2005), ocorreu de forma fragmentada porque cada setor – energia elétrica, agricultura irrigada, saneamento, preservação ambiental, etc. – realizava seu próprio planejamento e propunha medidas correlatas e ocorreu de forma centralizada porque o governo federal e, em menor medida, os governos estaduais definiam a política das águas sem que houvesse a participação dos governos municipais, dos usuários da água e da sociedade civil.

Além disto, ao longo dos anos, tem sido notória a profusão de entidades que existem para gerir a água e os seus usos; têm sido criados, fundidos ou desmembrados, vários órgãos relacionados à gestão dos recursos hídricos ou aos setores conexos, de âmbito federal ou estadual (CAMPOS, 2001). Mesmo com a nova política de gestão das águas dos anos 1990, cujo princípio é a integração – além da descentralização e participação –, este quadro parece não ter mudado.

Visando compreender este processo e as mudanças ocorridas, será apresentado a seguir um histórico da gestão das águas no Brasil.

### 3.1 Histórico

Entre o final do século XIX e meados da década de XX, de acordo com Lanna (1999), vigorou o modelo burocrático de gestão das águas, caracterizado pela racionalidade, pela hierarquização das ações e pela concentração gradual de autoridade e poder nas mãos de entidades públicas.

Em um contexto no qual o governo central buscava o desenvolvimento nacional e regional, baseado na exploração irrestrita dos recursos naturais, na utilização de matéria-prima e energia elétrica, baratas e abundantes, e na industrialização, as principais ações realizadas consistiram na aprovação de concessões e autorizações de uso da água; no licenciamento de obras; e na fiscalização, interdição e aplicação de multas<sup>3</sup>.

Lanna (1999), tal como Barth (1999), observa que um marco da adoção deste modelo, no Brasil, foi a promulgação do Código das Águas, em 1934, que passou para o âmbito da União a concessão dos aproveitamentos hidrelétricos e dos serviços de distribuição de energia elétrica, que antes eram responsabilidade dos Estados e Municípios.

Em meados do século XX, passou a ser adotado o modelo econômico-financeiro, caracterizado pela aplicação de instrumentos econômicos e financeiros por entidades privilegiadas, como autarquias e empresas públicas, cujo marco foi a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), em 1948. De modo concreto, este modelo teve, como principal força motora, programas de investimentos em setores usuários dos recursos hídricos, o que dificultava o tratamento global dos problemas ambientais envolvendo a água (LANNA, 1999).

Cabe destacar que, embora a Constituição de 1946 apresentasse uma tendência a descentralizar o poder do governo Federal para os estados<sup>4</sup>, o exercício deste poder não foi de fato exercido pelos mesmos, “[...] pois a utilização da água ainda não envolvia conflitos cuja solução atraísse a atenção dos administradores e legisladores estaduais.” (BARTH, 1999, p. 566)<sup>5</sup>. Na prática, manteve-se a centralização no Governo Federal em setores fundamentais para a produção industrial, tal como o setor de geração de energia hidrelétrica, sendo criada a ELETROBRÁS, em 1957. Com o golpe militar em 1964, a centralização do poder se acentuou, refletindo na criação do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE), juntamente com o Ministério das Minas e Energia, em 1965, consolidando “[...] a predominância do setor de energia elétrica na gestão das águas.” (BARTH, 1999, p. 566)<sup>6</sup>.

Na década de 1970, porém, este quadro começou a mudar, em virtude do aumento da poluição das águas. Houve, então, um conflito de interesses envolvendo escalas e esferas de governo porque os estados da Federação, alegando ser uma questão de saúde pública,

passaram a legislar sobre controle de poluição das águas, sobretudo a poluição industrial. Para Barth (1999, p. 566), entretanto, isto foi “[...] um artifício para contornar a exclusividade federal de legislar sobre águas”.

Em 1980, foi aprovado o III Plano Nacional de Desenvolvimento, segundo o qual o Governo brasileiro deveria patrocinar a elaboração de uma Política Nacional de Recursos Hídricos; a partir de então, iniciou-se uma série de ações que resultaram em algumas propostas para a nova política de águas, as quais, em maior ou menor grau, foram incorporadas pela Constituição Federal, de 1988, e pelas Constituições dos estados, de 1989. Técnicos e especialistas brasileiros concordaram que era necessário mudar esse cenário e, para isto, deveria ser adotado o modelo sistêmico de integração participativa de gerenciamento das águas<sup>7</sup>. Isto foi possibilitado pelas transformações em curso no país, especialmente aquelas ocorridas no campo da administração pública que previam a redução da participação estatal, a privatização ou a terceirização, bem como a criação de agências reguladoras, com o objetivo de alcançar maior eficiência e eficácia das ações.

Os marcos legais deste processo são a Lei Estadual Nº 7.663/1991, que instituiu a Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, e a Lei Federal Nº 9.433/1997<sup>8</sup>, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Tais leis, que representaram uma tentativa de integrar as ações relacionadas à gestão das águas, estabeleceram a criação de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos que conta com ampla participação dos diferentes stakeholders com objetivo de gerir os conflitos entre os diferentes usos da água. Embora não existam muitas diferenças entre a Lei Federal e a Lei Estadual, entende-se que a principal delas reside na composição dos arranjos participativos criados – definição dos segmentos participantes e da porcentagem de membros por segmento<sup>9</sup>.

A proposta da referida Política Estadual (SP), que adota o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado dos recursos hídricos, inspirou-se no modelo francês de gestão das águas sobre o qual trataremos a seguir.

### 3.2 O caso francês

Na França, o modelo descentralizado de gerenciamento das águas foi criado pela Lei 64-1245 (1964), relativa ao regime e à repartição das águas e à luta contra sua poluição, controle da qualidade da água, estabelecimento de padrões aceitáveis e criação de perímetros de proteção de mananciais.

Embora o país possua água de boa qualidade e boa disponibilidade - 3.600 m<sup>3</sup>/habitante/ano -, existem grandes disparidades regionais de oferta e demanda que resultam em numerosos conflitos entre usos e usuários, especialmente nos períodos de estiagem.

Além disto, esta política estava associada às políticas de desconcentração econômica e populacional<sup>10</sup>, implantadas nos anos 1950, com o objetivo de expandir a economia e reequilibrar o território. Sendo assim, esta proposta resultou de “[...] um compromisso entre os diferentes agentes de questões sociais, que concorda[ra]m em propor soluções para lutar contra o aumento da poluição das águas causada pelo desenvolvimento econômico, e para fornecer recursos financeiros para a despoluição.” (RICHARD; RIEU, 2009, p. 234).

De acordo com a Lei de 1964, adotou-se: a bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento<sup>11</sup>; a execução de um programa plurianual de ação na bacia, visando o

aproveitamento racional integrado e a recuperação e conservação da quantidade e qualidade das águas; e a cobrança direta dos usuários das águas, visando autonomia financeira ao sistema. Também foram estabelecidos os organismos responsáveis pelo modelo em nível nacional e local: em âmbito nacional, atua o estado francês e o Comitê Nacional das Águas – órgão consultivo, composto por representantes da Assembléia Nacional, do Senado, das diferentes categorias de usuários, dos conselhos gerais e dos conselhos municipais; em âmbito local, operam as coletividades locais, os Comitês e as Agências de Bacia.

No que diz respeito à Agência Financeira de Bacia<sup>12</sup>, estabelecimento público administrativo, seu principal papel é gerir os recursos financeiros da bacia – ou agrupamento de bacias -, obtidos principalmente por meio da aplicação de taxas - princípios poluidor-pagador e usuário-pagador. A ela cabe: determinar as tarifas; atribuir subsídios e empréstimos a pessoas físicas e jurídicas para a realização de obras de interesse comum e a execução de estudos e pesquisas; assegurar suporte técnico e administrativo aos trabalhos do Comitê de Bacia e facilitar as diversas ações de interesses comuns na área.

Entretanto, cabe destacar que, embora tenha personalidade civil e jurídica e autonomia financeira<sup>13</sup>, a agência não tem caráter executivo, nem poder de polícia; portanto, não pode substituir as coletividades locais, as empresas ou as entidades responsáveis pela execução de obras e de investimentos.

A maior parte das negociações relacionadas às políticas de águas é efetuada pelo Conselho de Administração da Agência. Ao Comitê são levadas apenas as grandes questões, já suficientemente detalhadas e depuradas neste Conselho, para imediata deliberação.

Em 1992, com o objetivo de aperfeiçoar e atualizar o sistema de gestão das águas, foi promulgada uma nova Lei de Águas, na França, a qual modificou o sistema, descentralizando-o ainda mais e reafirmando o papel fundamental do Comitê de Bacia, ao qual foi confiada a responsabilidade sobre o planejamento das águas. Sobre isto, diz Barraqué 1999a, p. 7):

Depois de debates importantes entre o Ministério do Meio Ambiente, defendendo uma abordagem centralizada e de cima para baixo, e o Senado, defendendo uma abordagem baseada no local, foi acordado que haveria dois níveis de planejamento, o SDAGE e o SAGE. Os Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux [SDAGE] são feitos no nível das seis agências de água, com os conselhos de bacia e o estado. Os Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux [SAGE] são desenvolvidos no nível local [- sub-bacias ou pequenas bacias, com 1000 a 5000 km<sup>2</sup> de superfície -; e dele participam os] [...] conselhos, as comissões locais de água (CLE) com representantes eleitos, usuários e serviços estatais de modo apropriado.

Com a adoção destes novos instrumentos, que tratam de dois níveis de planejamento, incluindo as sub-bacias, “[...] novas formas de ações coletivas participativas” foram permitidas, inclusive no processo decisório (RICHARD; RIEU, 2009, p. 234).

Os especialistas consideram a experiência francesa como fonte de inovação no campo dos recursos hídricos e várias ferramentas utilizadas na França têm sido apontadas pelas agências multilaterais como sendo efetivas e úteis para o gerenciamento dos recursos hídricos – combinam regulação pública com mecanismos de mercado. O sucesso desta

experiência, de acordo com alguns estudos, reside na adoção conjunta da descentralização, da negociação e da criação de um sistema de financiamento, no qual o sistema de cobrança pelo uso da água e pela descarga de efluentes é essencial. A implantação da cobrança, em um momento em que o Estado estava em crise financeira, foi fundamental para que o modelo tivesse sucesso e para que as propostas relacionadas às águas pudessem ser traduzidas em ações.

Contudo, a reprodução deste modelo em outros contextos, como o brasileiro, deve ser realizada após uma reflexão. De acordo com Barraqué (1999a, 1999b), todos os que querem transpor o modelo francês diretamente à sua realidade precisam considerar o que permitiu a criação das Agências de Bacia na França, como as mesmas evoluíram e os conflitos que estão ao redor das mesmas, para construírem seu caminho beneficiando-se da experiência francesa. Segundo o autor, no caso francês a adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão permitiu fugir ao tradicional esquema que considera conflitos entre centro e periferia, inserindo distintos grupos socio-profissionais na busca de aumento de qualidade e quantidade de água nas diferentes bacias hidrográficas (BARRAQUÉ, 1999a, 1999b).

Além disto, como alerta este autor, houve, a princípio, uma rejeição das autoridades locais francesas com relação às agências de bacia – hoje chamadas agências da água –, consideradas tecnocráticas e sem legitimidade (BARRAQUÉ, 1999a).

Atualmente, a França, assim como os demais países da União Européia, está engajada na implantação da Diretiva Quadro sobre a Água (Diretiva 2000/60/CE), a qual reforça o sistema descentralizado e participativo e a gestão compartilhada das águas. Neste cenário, as agências de água têm seu papel assegurado.

Na sequência, é apresentada uma análise dos marcos legais vigentes para a gestão das águas, bem como dos elementos centrais que permeiam a problemática, buscando apontar caminhos para superar os problemas.

### 3.3 A proposta paulista

No caso da gestão das águas no Brasil, embora desde os anos 1980 houvesse um discurso apontando para um aparente consenso em torno da adoção de um modelo descentralizado e participativo, na prática, em nível nacional, a discussão inicial efetuada pelos setores tecno-burocráticos caracterizou-se pela busca de uma estrutura desconcentrada, coordenada por um órgão centralizado no nível federal, o qual contaria com a participação dos usuários – representantes dos setores industrial e agrícola e usuários urbanos. No processo de construção de tal proposta, porém, frente à pressão realizada por alguns segmentos e às discussões efetuadas, o modelo de gestão resultou ser bem mais descentralizado e flexível. (CAMPOS, 2008)

No caso paulista, a descentralização refere-se à adoção da bacia hidrográfica como unidade regional de planejamento e gerenciamento das águas, o que resultou, em 1993, na divisão do Estado de São Paulo em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos<sup>14</sup> – UGRHIs. No âmbito regional, os órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento das UGRHIs são denominados Comitês de Bacias Hidrográficas. Assim, cada UGRHI corresponde a um Comitê de Bacia Hidrográfica<sup>15</sup>.

Neste processo, pode-se observar que houve, por um lado, uma descentralização administrativa, com a transferência de funções específicas para instituições do aparelho estatal e, por outro, uma descentralização territorial, com a distribuição de poder decisório e de recursos financeiros a uma nova esfera – a bacia hidrográfica –, o que possibilita a participação política em nível local ou regional – no caso dos comitês de bacia, fórum de deliberação, e das agências de bacia, braço executivo do comitê.

Com a adoção da gestão descentralizada, muitas ações integradas têm sido propostas e consolidadas no Plano de Bacia; contudo, outros problemas têm emergido durante a implantação. Apesar de todos os benefícios assinalados pela adoção do Plano de Bacia, no caso do estado de São Paulo, o plano tem apenas um caráter indicativo – apresenta a melhor proposta do ponto de vista técnico, mas não pode ser imposto nem estabelecer prioridades às agências públicas e municipalidades. O mesmo ocorre com o Comitê de Bacia que não tem um poder executivo; suas propostas são direcionadas ao Conselho estadual de recursos hídricos – CRH, incluídas, ou não, no Plano estadual de recursos hídricos (CAMPOS, 2006).

As agências executivas ou operacionais no SIGRH são as agências estaduais tradicionais, que além de implantar o plano, têm dado apoio técnico, jurídico e administrativo – funcionários, espaços físicos, equipamentos – para promover as atividades ligadas à gestão das águas em seus diferentes estágios. De acordo com isto, pode-se observar que existem obstáculos e limites às ações das organizações pertencentes ao SIGRH.

Além disso, nota-se que, em alguns casos, apesar da ampliação do conceito de descentralização, as responsabilidades foram transferidas sem que se repassassem os recursos necessários para cumpri-las. “Isto é o que se denominou ‘armadilha descentralizadora’ [...], [ou] ‘esquizofrenia da descentralização’” (VENEZIANO, 2005, p. 23).

Abers e Jorge (2005, p. 4) complementam esta análise, apontando que, a despeito dos argumentos favoráveis à descentralização, existem duas circunstâncias em que a eficiência advinda da descentralização é prejudicada: “[...] quando instituições locais não têm capacidade técnica ou administrativa para deliberar ou executar efetivamente, ou quando os interesses políticos locais são caracterizados por clientelismo, corrupção ou outros padrões que fazem com que as decisões políticas não sigam as prioridades técnicas.”

Outra dificuldade é que a representação política requer que os grupos sociais se organizem, porém tanto as regras como os recortes territoriais não são dados da realidade, mas construções políticas. No caso das UGRHIs, os limites adotados não correspondem exatamente aos limites político-administrativos dos municípios nem estritamente aos da bacia hidrográfica, a princípio um recorte natural. No momento em que se estudou a divisão hidrográfica do estado de São Paulo e se definiu a criação das UGRHI, houve um embate entre os técnicos responsáveis: alguns julgavam que devia ser observado estritamente o conceito de bacia hidrográfica, enquanto que outros entendiam que, em determinadas situações, deviam ser observadas as relações entre diferentes bacias e as condições socioeconômicas da região por elas abrangida, podendo ser incluídas diferentes bacias em uma mesma unidade hidrográfica de gerenciamento. Posteriormente, também se procurou equacionar os conflitos entre os limites hidrográficos e os municipais, considerando-se a localização da sede urbana de ditos municípios – totalmente contida ou a maior porção contida na bacia – e abrindo-se

a possibilidade do município optar pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do qual quer participar ou, ainda, participar de dois ou mais comitês, de acordo com os problemas que vivencia e também com sua articulação regional (CAMPOS, 2008)<sup>16</sup>.

Estes ajustes, entretanto, acabam tendo um impacto não desejado, pois acaba contribuindo com o referido “[...] déficit de articulação entre as instâncias de gestão dos recursos hídricos e os governos municipais, bem como de comunicação e participação dos diferentes atores envolvidos.”, uma vez que dificulta a compatibilização entre as demandas coletivas e as formas de expressão e representação. A definição do “[...] que, quem, como, onde e quando se decide, causa um impacto sensível sobre quem se organiza e o que constitui uma pauta de reivindicações.” (NUNES, 1996, p. 37).

No que diz respeito às Agências de Bacia, assim como na França, elas não têm caráter executivo, nem poder de polícia, não podendo substituir as administrações locais ou entidades responsáveis pela execução de obras e de investimentos. Além disto, considerando o que diz Barraqué (1999a, b), verifica-se que, de modo geral, elas encontraram dificuldade para se consolidar, no estado de São Paulo, enquanto organismos leves e ágeis e para cumprir as funções para as quais estão habilitadas: administrar os recursos e atribuir subsídios e empréstimos a pessoas físicas e jurídicas para a realização de obras de interesse comum e a execução de estudos e pesquisas; assegurar suporte técnico e administrativo aos trabalhos do Comitê de Bacia e facilitar as diversas ações de interesses comuns na área.

No tocante à cobrança pelo uso da água é necessário ressaltar que, embora existam registros de estudos sobre o tema desde a primeira reunião do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) (1994), foi somente em 1997 que o anteprojeto de lei (PL 20) foi objeto de audiências públicas. Este anteprojeto passou por muita negociação – a maior resistência era dos usuários industriais e agrícolas e de seus “representantes” na Assembléia Legislativa -, e recebeu várias emendas, tendo sido aprovado em 29 de dezembro de 2005 (Lei estadual nº 12.183 – São Paulo) (CAMPOS, 2008).

O processo de criação de agências de bacia e de instituição da cobrança pelo uso da água, bem como os problemas relacionados à definição da representação da sociedade no sistema de gerenciamento dos recursos hídricos, exemplificam a dificuldade de se consolidar a governança das águas no Brasil, especialmente em São Paulo, especialmente em um contexto de escassez de água permeado por conflitos, como será analisado a seguir.

#### **4 Conflitos, participação e consensos**

Em uma situação de escassez de água, especialmente em padrões de qualidade adequados, verificam-se conflitos relacionados à apropriação deste recurso frente a uma demanda dada. Neste contexto, torna-se imprescindível haver um gerenciamento deste recurso para cuidar de sua apropriação pelos diferentes grupos no território e administrar possíveis conflitos.

A distribuição da água no território, a forma de ocupação do mesmo pelas populações e a apropriação e consumo desiguais dos recursos hídricos entre os diferentes grupos sociais resultam em conflitos pelos usos da água. A gestão desses conflitos, porém incide apenas na disciplina do consumo de água, abordando somente uma das faces do problema. Deixa de

lado o fato de que a deterioração da água está associada a um conjunto de ações humanas não diretamente relacionadas aos usos da água, mas decorrentes do modo capitalista de produção de mercadorias. Por outro lado, a gestão dos usos da água, de responsabilidade do poder público, pode perpetuar a distribuição social desigual, de acordo com o vínculo existente entre agentes responsáveis pela gestão e grupos privados interessados na sua apropriação.

Isto indica contradições do sistema capitalista; de fato, a realização de atividades humanas, como a produção de mercadorias, necessita crescentemente de água em quantidade e qualidade adequadas. De modo simultâneo, a ampliação da produção de mercadorias, na forma como é empreendida na sociedade atual, degrada a água resultando na diminuição de sua disponibilidade para a realização da própria produção e para a manutenção da vida dos seres vivos. Todavia, essas contradições podem ou não resultar em conflitos explícitos, de acordo com os mecanismos de apropriação da água que se desenvolvem no tempo e no espaço.

No caso brasileiro, tal questão foi incluída na Lei das Águas (Lei 9.433/97) que tem como um de seus objetivos “arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos”, atividade que compete, em primeira instância, aos Comitês de Bacia Hidrográfica, compostos por representantes dos órgãos estaduais, dos órgãos municipais e da sociedade civil<sup>17</sup>.

Contudo, como apontado por Castro (2007) ao discutir a Governança da Água no século XXI, é preciso superar a versão idealizada de governança que apresenta o estado, o mercado e a sociedade civil como parceiros que participam de uma relação simétrica e despolitizada.

No sentido de garantir uma governança democrática, Castro (2007, p. 112-3) propõe algumas questões envolvendo a participação social:

Como são divulgados ao grande público os riscos associados com a gestão das águas? Como os cidadãos participam no processo (de governança democrática)? Quais mecanismos estão disponíveis para eles participarem? Como as metas sociais informam a política de águas identificada? Quais fins e valores são priorizados nestas metas? Quais meios são escolhidos para alcançar estes fins e valores? [...] Quem toma as decisões? Quais atores estas decisões pretendem beneficiar? Quais são os mecanismos de controle democrático que existem para monitorar os tomadores de decisão e os responsáveis pela implantação da política de águas?<sup>18</sup>

A questão da participação social considerada a partir de um ponto de vista político pode chamar a atenção para os conflitos envolvendo a apropriação da água. Assim como a perspectiva de consenso pode pressupor uma igualdade de oportunidades de acesso ao recurso e de participação nas decisões de gestão, a perspectiva do conflito pode chamar a atenção para a desigualdade na apropriação da água e para as dificuldades de real participação nos mecanismos de gestão dos recursos hídricos.

A definição do que se entende por Governança da água pode auxiliar a reflexão sobre a participação, na ótica do conflito. A busca por gerir os conflitos pelos usos da água considera a participação da sociedade civil nos mecanismos instituídos para gestão da

água (Comitês de Bacia Hidrográfica, Conselhos de Recursos Hídricos). No entanto, essa participação se dá nas instituições que realizam a gestão das águas.

Assim, o processo de inclusão da sociedade civil no sistema de gestão, mesmo que privilegie atores sociais usualmente excluídos do ponto de vista socioeconômico, pode não ser efetivo do ponto de vista de inclusão de seus interesses enquanto alvo e objeto das políticas de gestão das águas. Isto não se dá somente pelos temas discutidos nos fóruns de gestão da água, mas também porque recorrentemente se colocam situações nas quais outros usos da água, que não os definidos como prioritários – entre eles o abastecimento doméstico – recebem especial prioridade, como a geração de energia hidrelétrica, a irrigação, o uso industrial. Nesses casos, a apropriação de um bem comum essencial para a vida da população pode acabar sendo priorizado para a execução de atividades econômicas, enquanto na mesma região existem populações de baixa renda que estão excluídas de acesso adequado ao saneamento ambiental (FRACALANZA, 2009).

Outra questão a ser levada em consideração sobre a participação diz respeito à relação entre estado e sociedade civil em escala local. Embora algumas experiências demonstrem que a aproximação entre governo e cidadãos, no âmbito local, pode aumentar a transparência e a participação política, é necessário se precaver contra a ideologia do poder local, a qual considera que, neste nível, pode-se resolver tudo, sempre.

O município, por trabalhar com pautas mais diretamente ligadas ao cotidiano de seus habitantes do que outros níveis de governo, possui uma conexão mais estreita com os cidadãos; no entanto, é justamente neste nível de governo que ocorrem as relações mais discricionárias. (NUNES, 1996)

Portanto, a importância dos mecanismos participativos na gestão hídrica pode ser considerada em relação à forma como se dá essa participação, a partir de análises que considerem, entre outros aspectos: quem é a sociedade civil participante dos processos de gestão da água; quais as possibilidades de participação dos atores sociais; quais os mecanismos participativos criados e de que modo facilitam a compreensão e atuação de novos atores na gestão; qual o papel dos conflitos e consensos na lógica de gestão hídrica. Essas considerações, aliadas a leituras da participação do ponto de vista político podem auxiliar análises dos conflitos envolvendo a gestão hídrica e a proposição de mecanismos complementares que incentivem uma mais ampla participação de novos atores nessa gestão.

## 5 Algumas considerações

Ao analisar o novo modelo de gestão das águas – descentralizado, participativo e integrado – de inspiração francesa e que vem sendo implantado no Brasil, e mais especificamente em São Paulo, desde os anos 1990, este artigo buscou apresentar alguns desafios que devem ser enfrentados a fim de alcançar os objetivos propostos pela política hídrica que é assegurar o uso sustentável, racional e integrado dos recursos hídricos.

Um primeiro desafio é alcançar, de fato, a almejada integração proposta pela nova política de gestão das águas, suplantando a referida fragmentação que resultou na criação de inúmeras entidades para gerir a água e os seus usos, em diferentes âmbitos e níveis de governo. Embora tenha ocorrido uma descentralização administrativa – transferência

de funções específicas para instituições do aparelho estatal – e territorial – criação dos organismos de bacia –, há uma carência de poder decisório nos novos arranjos institucionais que impede que o processo se efetive, apesar de todos os benefícios assinalados. Cabe considerar ainda que se, por um lado, a separação institucional e a proposição de políticas setoriais podem ser justificadas por critérios de racionalidade político-administrativa, por outro, isto implica no esvaziamento do poder de pressão das organizações sociais. Assim como a gestão hídrica ainda é fragmentada, também o são as reivindicações e isto se reflete no processo de implantação do novo modelo de gestão das águas.

A adoção de uma abordagem integrada depende da consciência dos stakeholders sobre os benefícios que eles podem obter com a mesma. O entendimento de que a abordagem integrada é uma necessidade tem, de certo modo, se tornado um consenso, especialmente entre os técnicos; agora, para resultados mais amplos e efetivos, é importante “convencer” os políticos e os stakeholders de seus benefícios. Além disto, a adoção da mesma requer um ajuste dos arranjos institucionais, que são estruturados de modo fragmentado, e também um debate com os setores conservadores que estão dentro destes arranjos.

Em consonância com isto, é importante também desenvolver as relações entre os atores envolvidos a fim de ampliar a confiança e a cooperação entre os mesmos na gestão de um recurso comum como a água, alcançando benefícios a toda a coletividade (OSTROM, 1990). Neste sentido, processos como a Aprendizagem Social (Social Learning) (PAHL-WOSTL; HARE, 2004) e a construção de consensos gradativos entre os stakeholders, participantes dos comitês e agências de bacia, são essenciais para o fortalecimento do processo de tomada de decisão e da Governança da Água.

Outro desafio é superar as resistências de diversos atores e dos próprios arranjos institucionais criados pelos antigos modelos de gestão. Atualmente, mesmo sob a vigência da nova política das águas, verifica-se que há grande dificuldade para superar o tipo de relação estabelecida entre o estado e os grupos dominantes, especialmente aquela desenvolvida no período do governo intervencionista. Por outro lado, a mudança das rotinas das agências estaduais tradicionais, que dão apoio técnico, jurídico e administrativo à gestão das águas, representa um grande desafio de ordem administrativa, jurídica e técnica, sem considerar a necessidade de ampliar o quadro técnico para dar conta da nova demanda.

O terceiro desafio é superar os limites do processo de negociação técnica e social em função do déficit de articulação entre as instâncias de gestão dos recursos hídricos e os governos municipais, bem como de comunicação e participação dos diferentes atores envolvidos. Como mencionado, a própria definição e delimitação da área a ser considerada para gestão e planejamento é resultado de uma construção política e social, fato que tem impacto sobre a organização e representação dos grupos sociais e sua participação nos novos arranjos institucionais criados. Sendo assim, cada vez mais é preciso aumentar a capacidade governativa, desenvolvendo e aperfeiçoando os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses, bem como criando estímulos ou incentivos para que os governos locais, assim como os membros da sociedade civil, assumam maiores responsabilidades no processo de implantação da política de gestão das águas.

É importante tratar a participação social a partir de um ponto de vista político porque assim se pode chamar a atenção para os conflitos envolvendo os usos da água, alertando para a desigualdade na apropriação da mesma e para as dificuldades de real participação nos mecanismos de gestão dos recursos hídricos. Muitas vezes, as políticas públicas relacionadas à água priorizam determinados usos dos recursos hídricos que se relacionam a atividades econômicas específicas, sem interface com os problemas distributivos do recurso que dizem respeito às populações socioeconomicamente vulneráveis.

Como decorrência da situação de desigualdade social no acesso aos recursos hídricos, e para uma boa Governança da Água, ressalta-se o papel fundamental da integração entre políticas públicas no sentido de se minimizar as disparidades socioeconômicas observadas. Para tanto, colocam-se algumas questões a serem consideradas: a integração das políticas de recursos hídricos com as de uso e ocupação de solo, quanto a programas comuns e agentes e instituições que desenvolvam atividades conjuntas; a prioridade de saneamento ambiental para populações de baixa renda, que não têm condições de usufruto de sistemas alternativos para abastecimento de água e coleta e afastamento de esgotos; o estabelecimento de subsídios para os setores de saneamento e para população de baixa renda, considerando que a água é um bem comum que deve ser oferecido em condições de qualidade e quantidade para toda a população; o aumento da provisão de habitação social, bem como de reurbanização e recuperação de áreas irregularmente ocupadas. Acredita-se que essas são questões prioritárias a serem perseguidas, que caminham no sentido da já referida integração das políticas públicas urbanas.

## Referências bibliográficas

- ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente e Sociedade*, v. 8, n. 2, p. 99-124, 2005.
- BARRAQUÉ, B. Subsidiary water in a complex Europe: decision levels, federalism and decentralisation. In: Semana Internacional de Estudos sobre Gestão de Recursos Hídricos, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais... IPH UFRGS*, 1999b. 14 p.
- BARRAQUÉ, B. Water institutions and management in France. An overview. In: Semana Internacional de Estudos sobre Gestão de Recursos Hídricos, 1999, Foz do Iguaçu, *Anais... IPH UFRGS*, 1999a. 10 p.
- BARTH, F. T. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Org.) *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 1999. p. 565-99.
- BOISIER, S. La descentralización: un tema difuso y confuso. *Revista Interamericana de Planificación*, v. 90, p. 129-156, 1990.
- CAMPOS, V. N. O. *Metropolização e recursos hídricos na América Latina: o caso da Região Metropolitana de São Paulo e da Zona Metropolitana da Cidade do México. 1970 a 2000*. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2001.
- \_\_\_\_\_. The River Basin Plan as a mechanism to consolidate an integrated approach. In: World Water Week - SIWI, WORKSHOP 4 – BENEFITS AND RESPONSIBILITIES OF DECENTRALIZED AND CENTRALIZED APPROACHES FOR MANAGEMENT OF WATER AND WASTEWATER. 2006, Stockholm. *Anais...*
- \_\_\_\_\_. *O Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e o Consejo de Cuenca del Valle de México: potencialidades e limites da gestão participativa da água. 1980-2005*. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) - Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2008.

- CARVALHO, A. B. W. **A descentralização formal**. O processo de descentralização pós constituição federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2000.
- CASTRO, J. E. La construcción de nuevas incertidumbres, tecnocracia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos. **Revista Iberoamericana de Ciencias, Tecnología, Sociedad e Innovación**, v. 2, 2002. Disponível em: <[www.campusoei.org/revistactsi/numero2/esteban.htm](http://www.campusoei.org/revistactsi/numero2/esteban.htm)>. Acesso em: 10 set. 2005.
- \_\_\_\_\_. Water governance in the twentieth-first Century. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 97-118, 2007.
- CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE SÃO PAULO – CRH. **Relatório de situação dos recursos hídricos do Estado de São Paulo (Relatório Zero)**. São Paulo, Junho, 2000. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/basecon/r0estadual/>>. Acesso em: 11 dez. 2005.
- DE MATTOS, C. A. La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? **Cuadernos del CLAEH**, n. 51, 1989.
- DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-1995. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. 228 p.
- FRACALANZA, A. P. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança da água?. In: RIBEIRO, W. C. (Org.) **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009. p.135-53.
- FRACALANZA, A. P.; CAMPOS, V. N. O.; JACOBI, P. R. Governança das águas da Região Metropolitana de São Paulo (Brasil) – o caso do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. (Org.) **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 57-81.
- GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.
- HALDENWAG, C. Von. Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. **Revista EURE**, v. 16, n. 50, p. 66-77, 1990.
- HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – INAP. **Reflexión sobre una reforma orientada al ciudadano**: la descentralización participativa de Montevideo. p. 16-38.
- LANNA, A. E. Gestão das Águas. IPH – UFRGS, 1999. Notas de aulas. Disponível em <[www.iph.ufrgs.br/posgrad/disciplinas/hip78.html](http://www.iph.ufrgs.br/posgrad/disciplinas/hip78.html)>. Acesso em: 30 maio 2004.
- NEDER, R. T. **Crise socioambiental. Estado & sociedade civil no Brasil (1992-1998)**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2002.
- NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 32-39, 1996.
- OSTROM, E. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PAHL-WHOSTL, C.; HARE, M. Processes of social learning in integrated resources management. **Journal of Community & Applied Social Psychology**, Wiley, v. 14, n. 3, p. 193-206, 2004.
- RICHARD, S.; RIEU, T. Uma abordagem histórica para esclarecer a governança da água. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. (Org.) **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 227-243.
- SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, p. 20, 1996.
- SCHERER, R. **Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 1987.
- TONET, H. C.; LOPES, R. G. F. Alternativas organizacionais mais adequadas para viabilizar o uso dos instrumentos de Avaliação de Impactos Ambientais e Gerenciamento de Bacia Hidrográfica. Texto de Consultoria em Gestão Pública para Projeto de Tecnologias de Gestão Ambiental do IBAMA. Brasília, DF, 1994.
- VENEZIANO, A. Gobernanza en la descentralización: una mirada desde América Latina. In: Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 7., 2005, Montevideo. **Anais... INAP**, 2005.
- YASSUDA, E. R. O gerenciamento de bacias hidrográficas. **Cadernos FUNDAP**, v. 9, n. 16, p. 46-53, 1989.

## Notas

<sup>1</sup> Como apontado por Campos (2008, p. 142),

[...] embora novas relações estejam sendo estabelecidas entre o Estado, o mercado e a sociedade e se esteja buscando ampliar os espaços de participação social na gestão da coisa pública e na construção das políticas, entendemos que, tendo em vista a estrutura de nossas sociedades e o fato da água ser um bem de uso comum – em que pese a ênfase em seu conteúdo econômico –, cabe ao estado administrar as [...] tensões sociais e, conseqüentemente, gerir os usos da água. O Estado não é neutro, mas pode compensar as falhas de mercado, combater abusos relativos ao monopólio e fornecer bens coletivos (HARVEY, 1993); além disto, tem capacidade legal, técnica e financeira para administrar as questões e os impasses verificados entre os grupos sociais pelo uso diferenciado da água.

<sup>2</sup> No Estado de São Paulo, a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo foi estabelecida pela Lei Nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005, ficando a cargo dos Comitês de Bacia Hidrográfica e das Agências de Bacia a implementação de tal instrumento. É importante observar que a referida Lei prevê em seu Artigo 2º Parágrafo 1º que “[...] o produto da cobrança estará vinculado às bacias hidrográficas em que for arrecadado, e será aplicado em financiamentos, empréstimos, ou a fundo perdido, em conformidade com o aprovado pelo respectivo Comitê de Bacia”. Cabe ainda ressaltar que a aplicação dos recursos arrecadados em outra bacia hidrográfica poderá ser feita pelo referido Comitê de Bacia Hidrográfica, “[...] desde que haja proporcional benefício para a bacia sob sua jurisdição [do Comitê]” - conforme Artigo 2º Parágrafo 3º.

<sup>3</sup> Barth (1999, p. 570) apresenta exemplo de multas previstas no Código das Águas de 1934 (que será apresentado a seguir), relacionado a contaminação das águas, sendo previsto nesse Código que “[...] os trabalhos para a salubridade das águas serão realizados à custa dos infratores que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem, e por multas que lhes forem impostas pelos regulamentos administrativos”.

<sup>4</sup> De acordo com esta Constituição, os Estados poderiam legislar sobre águas, em caráter supletivo e complementar.

<sup>5</sup> A degradação das águas, já existente e crescente em decorrência da poluição, ainda não era analisada como um problema ambiental; isto ocorreu apenas após a 2ª Guerra Mundial, em órgãos como FAO/UNESCO/ONU.

<sup>6</sup> O grande poder do setor energético no país pode ser observado desde a promulgação do Código das Águas, em 1934. Embora este Código tratasse do aproveitamento hidrelétrico e de aspectos relacionados aos usos múltiplos das águas e à conservação da qualidade das águas – o que foi considerado muito avançado para a época -, apenas o aproveitamento hidrelétrico foi regulamentado, o que explicita um jogo de interesses e poder neste campo.

<sup>7</sup> Para superar os modelos centralizados, consolidados, especialmente, durante o regime autoritário brasileiro, foi adotada a descentralização, objetivando superar a ineficiência do grande aparato da administração pública burocrática, e incluir a participação de novos atores nos processos de tomada de decisão.

<sup>8</sup> Esta Lei, conhecida como “Lei das Águas”, ficou em tramitação no Congresso Nacional por seis anos até ser aprovada.

<sup>9</sup> De acordo com a lei federal, os colegiados devem ser compostos do seguinte modo: poder público – União, estados e municípios -, com 40% das vagas; usuários (uso econômico da água), com 40% das vagas, e comunidades, com 20%. Classificam-se como “comunidades”: os consórcios e as associações intermunicipais; as associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; as organizações técnicas ou de ensino e pesquisa; as ONGs e outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) ou Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) – o que amplia muito a margem de participação.

<sup>10</sup> Cf. DEYON, Pierre. O desenvolvimento territorial: contexto histórico. Série análises e reflexões. Março, 2001. Obtido no site da Embaixada da França no Brasil. Disponível em [www.france.org.br](http://www.france.org.br) acessado em 17/12/05; LAMOUR, Philippe. “A missão dos grandes ordenamentos regionais no desenvolvimento econômico e a ordenação do território nacional na França.” In. *Aspects multidisciplinaires du developpement regional*. Reunião anual dos diretores do instituto de Formação e Pesquisa em matéria de desenvolvimento. Montpellier, 1967. Pp.39-53.

<sup>11</sup> Estabeleceram-se seis grandes bacias hidrográficas metropolitanas: Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse e Seine-Normandie.

<sup>12</sup> A agência de bacia - rebatizada “agência de água” -, possui um Conselho de Administração composto por: um presidente, nomeado pelo Ministro do Meio Ambiente por decreto; oito representantes dos “municípios” - comunas - situados no todo ou em parte na bacia; oito representantes dos usuários; oito representantes do Estado francês, se possível, pessoas especializadas; e um representante da agência de bacia. O mandato é de 3 anos e são realizadas 4 reuniões ao ano.

<sup>13</sup> A instalação efetiva das seis Agências de Bacia, na França, ocorreu 3 anos após a promulgação dessa lei, ou seja, em 1967.

<sup>14</sup> Conforme o Decreto Nº 36.787, de 18 de maio de 1993.

<sup>15</sup> Há duas exceções: o gerenciamento das UGRHIs Mantiqueira (01) e Paraíba do Sul (02) é realizado por um único Comitê (das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul e Serra da Mantiqueira); e o gerenciamento das UGRHIs Aguapeí (20) e Peixe (21) cabe ao Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Aguapeí/Peixe.

<sup>16</sup> A UGRHI Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), por exemplo, inclui as bacias de três rios: o Piracicaba, o Capivari e o Jundiá. A definição desta UGRHI está relacionada ao Consórcio Intermunicipal Piracicaba Capivari, criado em 1989, ao qual foi anexado, 11 anos depois, o município de Jundiá. Já no caso da UGRHI Alto Tietê (AT), o Comitê de Bacia Hidrográfica tem permitido a participação de dois municípios localizados fora da bacia – Juquitiba e São Lourenço da Serra –, os quais sofrem com os problemas ocasionados na Bacia do Alto Tietê.

<sup>17</sup> Pela lei paulista, as entidades da Sociedade Civil que podem exercer a gestão participativa são: universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; entidades associativas de usuários dos recursos hídricos; associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe, e associações comunitárias, bem como outras associações não governamentais. São Paulo (Estado). SRHSO. (1994, p. 13).

<sup>18</sup> “How are the risks associated with water management communicated to the wider public? How do citizens participate in the process (of democratic governance)? What mechanisms are available for them to participate? How are the societal goals informing water policy identified? What ends and values are prioritized in these goals? What means are chosen to pursue those ends and values? [...] Who takes these decisions? Who are the actors that these decisions intend to benefit? What mechanisms of democratic control exist to monitor decision makers and implementors of water policy?” (CASTRO, 2007, p. 112-3).

# GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO BRASIL: CONFLITOS PELA APROPRIAÇÃO DA ÁGUA E A BUSCA DA INTEGRAÇÃO COMO CONSENSO

---

VALÉRIA NAGY DE OLIVEIRA CAMPOS  
ANA PAULA FRACALANZA

**Resumo:** Este artigo analisa a gestão das águas no Brasil a partir do histórico de políticas públicas relacionadas às águas, considerando: instituições envolvidas; descentralização; conflitos pela apropriação da água. Procura demonstrar que o processo de implantação do novo sistema de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil deve suplantiar as resistências e estruturas próprias dos antigos modelos, o que demanda um tempo considerável para sua maturação e aprimoramento.

**Palavras-chave:** Sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos. Descentralização. Participação. Conflitos. Bacia hidrográfica do Alto Tietê

## *Water governance in Brazil: conflicts over water appropriation and the pursuit of integration as a consensus*

**Abstract:** Abstract: This article analyses the water resources management in Brazil considering: the public policies related to water resources; the public agencies involved; decentralization and conflicts over water appropriation. It demonstrates that the implementation of the new water resources management System in Brazil needs to overcome some obstacles and frames that had their origins in the old water resources management system, in order to reach a refined and mature system. This process will take a long time.

**Keywords:** Integrated water resources management system. Decentralization. Participation. Conflicts. Alto Tietê River basin.

---