



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA**

**MAYARA SILVA NASCIMENTO**

**ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DOS RECURSOS  
HÍDRICOS**

**São Cristóvão - SE  
2020**

MAYARA SILVA NASCIMENTO

**ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

Tese apresentada como pré-requisito para obtenção do título de doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Wilson José Ferreira de Oliveira

São Cristóvão - SE  
2020

MAYARA SILVA NASCIMENTO

**ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

Tese apresentada como requisito final para obtenção do título de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Wilson José Ferreira de Oliveira (PPGS/UFS – orientador e presidente)

---

Prof. Dra. Vilma Soares de Lima Barbosa (PPGS/UFS – examinadora interna)

---

Prof. Dr. Marcelo Alario Ennes (PPGS/UFS – examinador interno)

---

Profa. Dr. Diego Freitas Rodrigues (UNIT – examinador externo)

---

Profa. Dra. Euzeneia Carlos (UFES – examinadora externa)

São Cristóvão - SE  
2020

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

Nascimento, Mayara Silva

S237e Estado, políticas públicas e gestão de recursos hídricos / Mayara Silva Nascimento; orientador Wilson José Ferreira de Oliveira. – São Cristóvão, SE, 2020.

285 f. : il.

Tese (doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, 2020.

1. Sociologia política. 2. Administração pública 3. Desenvolvimento de recursos hídricos - Sergipe. 4. Política ambiental. I. Oliveira, Wilson José Ferreira de, orient. II. Título.

“Sinto que, se as pessoas não despertarem a consciência para a verdadeira importância que é o espírito da água como um bem apropriável, a gente vai só tratar de água engarrafada. A perspectiva dessa discussão não pode ser de água engarrafada. Nem de reservatório potencial, como vivem falando: ‘Temos tantos bilhões de litros para consumir durante tanto tempo’. É a atitude mais canalha e desrespeitosa olhar a montanha e calcular quantas toneladas de minério dá para arrancar dela. Olhar os mananciais e pensar quantos milhões de litros dá pra tirar dali. Vai ver que essa mesma atitude é que inspira os cursos e gestão ambiental, formando gente para administrar a natureza, gente que, na maioria das vezes, não vive nenhuma interação com a natureza, e de uma hora pra outra é transformada em mestres que vão ensinar os outros. Nós somos água; e talvez a gente esteja perdendo tanto da nossa integridade como humanos, da nossa memória ancestral, a ponto de não mais nos reconhecermos como água, olhando para ela como uma coisa fora de nós” (Ailton Krenak, em RIBEIRO; CATALÃO; FONTELES, 2014, p. 17).

## AGRADECIMENTOS

De todos os trâmites pelos quais este trabalho passou, agradecer é a tarefa mais fácil, mas, ao mesmo tempo, mais dolorosa. Fácil porque os anos de dedicação ao Doutorado serviram para que os meus momentos de ausência, dificuldades, solidão, incapacidade e até mesmo de desespero pudessem manter próximos de mim aqueles que realmente eram para ficar e que respeitaram as minhas prioridades acadêmicas. Dolorosa por me fazer rememorar muitos desses momentos que não se encaixam na narrativa científica, por questões óbvias. Longe de querer utilizar as dificuldades do percurso para justificar as lacunas, equívocos e lapsos que por ventura o trabalho tenha, me senti na necessidade de, ao menos neste espaço, transgredir ao que se comumente elenca como agradecimentos.

Antes de qualquer coisa, sempre acreditei no poder de transformação que a Educação nos proporciona. E foi movida por isso que saí de um povoado dentro de uma cidade da Bahia, de 25 mil habitantes, no ano de 2008, para Aracaju. Meus pais não sabiam sequer o que eram as Ciências Sociais e confesso que eu mesma fui descobrindo aos poucos. Eles também não sabem o que é uma Tese de Doutorado, mas entendem o suficiente da importância que ela tem para a minha carreira profissional. Para eles prometi que só voltaria com um diploma. Espero muito poder voltar com três, agora. É por toda a dedicação e não medindo esforços, que agradeço sempre, primeiramente, aos meus pais, Jason e Mary, por vibrarem, acreditarem e me acolherem sempre com o seu amor e confiança.

A análise crítica que fui construindo durante o processo de formação me permitiu amplamente entender que o acesso à Universidade Pública, no Brasil, historicamente, é um instrumento de poder, manipulado por elites políticas e econômicas que fazem da Educação ainda um privilégio. Então, só havia duas opções: Aceitar a reprodução social da fatídica perspectiva popular do “pobre quer estudar para quê”? ou subverter esse sistema de desigualdades. Evidentemente que a minha opção era a segunda. Mas força de vontade, sozinha, sem oportunidades, morre. Por isso, agradeço às Políticas de Expansão do Ensino Superior, que me permitiram sonhar e conquistar uma vaga no ensino público.

Depois da matrícula, sabia que as conquistas dependiam exclusivamente de mim. E nesse caminho encontrei meu Orientador, o Prof. Dr. Wilson José Ferreira de Oliveira, que nunca negou o que sabia e trouxe, junto ao Laboratório de Estudos do Poder e da Política, outras possibilidades de pesquisa para a graduação. Agradeço pelo empenho em transformar o curso e a pós-graduação, por construir pontes e por acolher. Mas, acima de tudo, por me iniciar na pesquisa acadêmica e me acompanhar por todo o mestrado e doutorado.

Especificamente, durante o processo de doutoramento, agradeço à Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe – FAPITEC, pela disponibilidade do fomento para o desenvolvimento da pesquisa. Foi por meio da bolsa de estudos que este trabalho foi materializado. Além do mais, o investimento em pesquisa científica é um dos pilares para que a humanidade avance, por isso, e muito mais agora, precisamos defender a sua permanência.

Também como agentes que viabilizaram este percurso, agradeço a todos os professores com os quais tive a oportunidade de aprender durante os dois anos e meio de disciplinas no Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Ademais, ao Prof. Dr. Marcelo Ennes e ao Prof. Dr. Paulo Neves, pelas cuidadosas sugestões na etapa de qualificação. Também aos técnicos administrativos do Programa, Daiane e Jonatas, pela atenção, presteza e cuidado com as orientações burocráticas.

Tendo em vista que tudo na sociedade é fruto da construção humana, inclusive o meu objeto de pesquisa, é importante agradecer a todos os técnicos e dirigentes do Estado de Sergipe, distribuídos nos órgãos que tratam da gestão dos recursos hídricos. Especialmente, a Ailton Rocha e a José Holanda Neto (*in memoriam*), os quais estiveram sempre à disposição, fornecendo informações técnicas e burocráticas, além de sugerirem percursos e estreitarem contatos.

Por fim, mesmo com escasso “tempo para cultivar os afetos”, agradeço àqueles que indiretamente colaboraram para que este trabalho fosse construído. A Ulisses, pela dedicação e abdições desses anos, sonhando junto comigo. Às amigas Elaine e Mariana, pelo apoio e pela confiança; também por deixarem tudo mais leve e se preocuparem com a minha saúde mental. Aos meus irmãos, por toda acolhida e suporte.

Enfim, a todos que me motivaram!

## RESUMO

Esta pesquisa investiga a relação entre as ações do Estado e o processo de criação de políticas públicas de meio ambiente. Mais especificamente, dedica-se ao estudo dos elementos que se combinaram na construção da Política Nacional de Recursos Hídricos e, numa perspectiva comparativa, da Política Estadual de Recursos Hídricos de Sergipe através das suas similitudes e distinções. A partir do enquadramento desse objeto empírico, voltamo-nos à promoção de uma análise referente aos processos de institucionalização da gestão das águas no país, bem como da sua instrumentalização por meio do lançamento de diversas ferramentas políticas, administrativas, econômicas, técnicas e sociais. Para isso, o conjunto de indagações que desenvolvem a análise gira em torno de três enfoques: o papel do Estado nos processos que dão origem às políticas públicas; as estratégias de acionamento dos recursos para moldarem o seu formato; a importância da gestão participativa para a descentralização do Estado a partir da criação dos comitês de bacias hidrográficas. Nesse contexto, foi acionado um modelo teórico que compreende a construção de políticas públicas a partir da dimensão do processo, como um conjunto intrincado de interações que se desenvolvem ao longo de determinado período, abrangendo uma pluralidade de atores, desde os alocados na esfera do Estado até aqueles que se encontram na esfera societal. Mas, o peso da decisão estaria nos detentores de maior grau de especialização técnica. Por outro lado, mobilizamos a tese do “Estado em ação” e como sua capacidade organizativa e institucional produzem práticas políticas que resultam em diferentes modelos de políticas públicas. Os caminhos para atingir tais pretensões foram trilhados por meio de recursos metodológicos baseados na análise documental, principalmente do Projeto de Lei nº 2249-1991, bem como da realização de entrevistas semiestruturadas com técnicos e dirigentes do Estado. As conclusões desta pesquisa apontam que a tramitação da proposta resultou nos três princípios que determinariam o novo formato de gestão do Estado brasileiro: integração, participação e descentralização. Entretanto, as reformas nos mecanismos de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, desde a década de 1980, mesmo contribuindo para que novas instituições e atores fossem incorporados nas arenas decisórias, mantiveram estruturas de outrora. A pretensão com isso era que, paulatinamente, os novos comportamentos políticos fossem inviabilizando os antigos ou fundindo-se, resultando em práticas políticas completamente novas. Aproximando do contexto local, as práticas da Administração Pública em Sergipe, referentes às demandas vinculadas à elaboração de tal política, foram conduzidas e esquematizadas em estruturas de poder decisório específicas do Estado. Finalmente, o modelo de gestão baseado nas bacias hidrográficas, administradas pelos comitês de bacia, representa um importante instrumento para reverter esse cenário, uma vez que o funcionamento destes demonstra um processo de descentralização ainda embrionário, mesmo para uma política de duas décadas de criada.

**Palavras-chave:** Estado; Políticas Públicas; Administração Pública; Política das Águas.

## ABSTRACT

This research investigates the relationship between state actions and the process of creating public environmental policies. More specifically, it is dedicated to the study of the elements that combined in the National Water Resources Policy construction and, from a comparative perspective, Sergipe State Water Resources Policy through their similarities and distinctions. From this empirical object framing, we turn to the promotion of an analysis regarding the water institutionalization management processes in the country, as well as its instrumentalization through the launch of various political, administrative, economic, technical and social tools. For this, the set of questions that develop the analysis revolves around three approaches: the role of the State in the processes that give rise to public policies; resource drive strategies to mold its shape; the importance of participatory management for the state decentralization through river basin committees' creation. In this context, a theoretical model that comprises the public policies construction from the process dimension was launched, as an intricate set of interactions that develop over a given period, encompassing a plurality of actors, from those allocated in the State sphere even those in the societal sphere. However, the decision weight would be on the holders of the highest technical expertise degree. On the other hand, we mobilize the "State in action" thesis and how its organizational and institutional capacity produces political practices that result in different public policies models. The paths to reach such pretensions were followed through methodological resources based on documentary analysis, mainly of the law project 2249-1991, as well as semi-structured interviews with technicians and state officials. This research conclusions point out that the proposal processing resulted in the three principles that would determine the new Brazilian State management format: integration, participation and decentralization. However, reforms in water resources management mechanisms in Brazil since the 1980s, while contributing to the incorporation of new institutions and actors into decision-making arenas, have retained heretofore structures. The point was that the new political behaviors were gradually making the old ones unfeasible or merging, resulting in completely new political practices. Approaching the local context, the Public Administration practices in Sergipe, referring to the demands linked to the elaboration of such policy, were conducted and schematized in State-specific decision-making structures. Finally, the watershed-based management model administered by the watershed committees is an important tool to reverse this scenario, as their functioning demonstrates a still embryonic decentralization process, even for a two-decade-old policy.

**Keywords:** State; Public policy; Public administration; Water Policy.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Evolução da Implementação da Cobrança de Água no Brasil.....	164
<b>Figura 2</b> - Planos Estaduais de Recursos Hídricos em 2017 .....	171
<b>Figura 3</b> - Matriz Institucional dos Integrantes do SINGREH .....	175
<b>Figura 4</b> - Posicionamentos dos grupos envolvidos durante as negociações da Lei de Recursos Hídricos de 1997 .....	178
<b>Figura 5</b> - Sequência de leis estaduais de recursos hídricos .....	182
<b>Figura 6</b> - Organograma Gerencial do Meio Ambiente e Recursos Hídricos .....	192
<b>Figura 7</b> - Políticas públicas, etapas de planejamento, espaços geográficos e entidades coordenadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos .....	193
<b>Figura 8</b> - Evolução da criação de comitês de bacias hidrográficas no Brasil no período de 1988 a 2010 .....	216

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Resumo da Estrutura do Atual Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos .....	194
--	-----

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
OBJETO DE ESTUDO E PROBLEMA DE PESQUISA.....	13
MODELO DE ANÁLISE.....	24
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	39
PLANO GERAL DA TESE .....	44
<b>1. ESTADO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS: HIDROPOLÍTICA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CONCEPÇÃO SOBRE AS ÁGUAS .....</b>	<b>47</b>
1.1 ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS, RACIONALIDADE E NOVAS CONCEPÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RECURSOS HÍDRICOS COMO INSTRUMENTO DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO E CIENTÍFICO .....	50
<b>1.1.1 Arenas públicas contemporâneas de descentralização das políticas ambientais: a bacia hidrográfica como novo elemento de gestão .....</b>	<b>83</b>
1.2 TOMADA DE CONSCIÊNCIA, PUBLICIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA ÁGUA E CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PÚBLICA .....	85
1.3 CONSIDERAÇÕES: REFLEXOS DAS NOVAS ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS DE GOVERNANÇA PARA OS RECURSOS HÍDRICOS.....	106
<b>2. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (Nº 9433/97): ARENAS PÚBLICAS, RECURSOS POLÍTICOS E INTERESSES SETORIAIS .....</b>	<b>110</b>
2.1 CONJUNTURA ATUAL DOS RECURSOS HÍDRICOS: O MOTE DA SECA, DA CRISE E DA ESCASSEZ .....	114
2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA DAS ÁGUAS: DO ESTADO CENTRALIZADOR À DESCENTRALIZAÇÃO.....	122
2.3 PROJETO DE LEI 9.433/97: DIVERSOS CAMINHOS POLÍTICOS PARA O SUBSTITUTIVO E O PESO DOS GRUPOS DE INTERESSE .....	140
<b>2.3.1 O Sustentáculo da Política das Águas: trâmites e conflitos na criação e no gerenciamento da Agência Nacional de Águas .....</b>	<b>156</b>
2.4 NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS, ESTRATÉGIAS E SEUS REFLEXOS NA CONSTRUÇÃO DO APARATO LEGAL .....	172
2.5 GÊNESE E REDEFINIÇÕES DA POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE SERGIPE: ESPECIFICIDADES, SIMILITUDES E ARQUITETURA .....	183
2.6 CONSIDERAÇÕES: OS DESAFIOS INSTRUMENTAIS DE UMA LEI INCOMPLETA .....	197
<b>3. O MODELO DE GESTÃO PARTICIPATIVA COMO PROPOSTA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS .....</b>	<b>200</b>
3.1 AS ENGRENAGENS DO “PARLAMENTO DAS ÁGUAS”: FORMAÇÃO, INTERESSES E IDEIAS HIERÁRQUICAS.....	210
3.2 OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA NO NORDESTE E EM SERGIPE: ESPECIFICIDADES, MODELOS E CASOS .....	224
3.3 CONSIDERAÇÕES: “POR QUE OS COMITÊS DE BACIA SÃO IMPORTANTES” E DENUNCIAM UM PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO INCIPIENTE?.....	236
<b>4. CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>238</b>

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	248
<b>APÊNDICES</b> .....	267
APÊNDICE 1: QUADRO DESCRITIVO DA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI REFERENTE À POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS .....	267
APÊNDICE 2: QUADRO DESCRITIVO DA REGULAMENTAÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA .....	273
APÊNDICE 3: QUADRO DESCRITIVO DA REGULAMENTAÇÃO DAS LEIS QUE VERSAM SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE.....	279

## INTRODUÇÃO

### OBJETO DE ESTUDO E PROBLEMA DE PESQUISA

Este estudo investiga a atuação do Estado no processo de construção da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, traçando um comparativo com a Política de Recursos Hídricos de Sergipe. Para isso, focamos em identificar a sua capacidade de articulação por meio dos trâmites que deram origem ao arquétipo contemporâneo das políticas ambientais, seus referenciais e seu formato de gestão participativa. De forma geral, esta investigação nos conduziu para uma interpretação da capacidade organizativa da referida instituição, tanto como receptora de demandas da sociedade civil ou até mesmo como produtora destas. Com base nisso, trabalhamos a tese de que mesmo com a incorporação de novas práticas de governança baseadas nos ideias de *descentralização, integração e participação*, a partir da inclusão de novos atores nas arenas públicas de decisão sobre políticas públicas ao final do século XX, práticas políticas de outrora aparecem de forma subliminar, demonstrando que grupos de interesse (agronegócio e hidroelétrico, mais precisamente), majoritariamente regularam o setor de águas no país ao longo do último século, ressignificaram o seu poder de decisão a partir da condução dos trâmites para criação da PNRH, o que explica a retirada do poder decisório dos Comitês de Bacia Hidrográfica, considerados os “parlamentos das águas”. Assim, o que a literatura apresenta como uma grande mudança no formato de Estado, de regulador a descentralizado, esbarra em expressivas lacunas operacionais que tentam equilibrar a participação dos distintos atores envolvidos.

Nesse sentido, sustentado pelo viés analítico que considera os processos de políticas públicas como resultado do “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1988), o presente trabalho dedica-se ao estudo dos *elementos que se combinaram na construção da Política Nacional de Recursos Hídricos e, mais especificamente, da Política Estadual de Recursos Hídricos de Sergipe*. A partir desse objeto empírico, voltamo-nos à promoção de uma análise sobre os *processos de institucionalização* da gestão das águas no país, bem como da sua instrumentalização por meio da *criação de diversas ferramentas políticas, administrativas, econômicas, técnicas e sociais*. A problemática geral de estudo dedica-se mais particularmente à identificação e análise dos argumentos ambientais, do discurso de risco baseado na possibilidade de finitude do recurso natural, da formação e composição das arenas públicas de debate, da formação dos grupos de coalizão, além do modo como dos recursos acionados por atores sociais inseridos na esfera estatal influenciaram no processo e moldaram o escopo da

política. Nessa perspectiva, partimos do princípio que esse caso de política regulatória surge de uma demanda específica com elementos de uma cultura local, mas que resulta de uma conjuntura em que a pressão internacional para a proteção e conservação da água doce se torna cada vez mais urgente. Podemos visualizar tal panorama, em Sergipe, por meio da consolidação de instâncias públicas de gerenciamento dos corpos d'água, da criação de leis específicas e da formação das primeiras organizações não governamentais que tratam da temática, atendendo às prerrogativas do movimento ambientalista e das orientações políticas e administrativas em nível federal.

O campo da Sociologia brasileira ao longo das últimas décadas dedicou parte dos seus estudos ao entendimento das relações entre instituições e grupos por meio da esfera societal, estatal ou mesmo da conexão entre estas, com vistas a alcançar uma análise sobre como as relações políticas acarretam em impactos para as políticas públicas. Tal agenda de estudos tem se dedicado pelo menos a três dimensões analíticas com foco em apresentar um contributo teórico a partir do estudo sobre os (1) grupos sociais e sua função no contexto político atual, (2) as instituições e como estas reforçam algumas lógicas de poder, bem como (3) a dimensão imperativa das crenças e identidades. Essencialmente, a maioria dos trabalhos tem se dedicado aos chamados atores sociais ou estatais e como estes agem na esfera política, fundamentados teoricamente por estudos como os de Gramsci (2004), Melucci (1985) e Cohen (2003).

Por outro lado, pesquisas que se dedicam à investigação dos processos de formulação e operacionalização de políticas públicas de gestão ambiental precisam lidar, inevitavelmente, com uma contradição característica de sistemas políticos contemporâneos. Segundo a literatura pertinente, as ameaças decorrentes dos chamados “riscos ambientais”, ao mesmo tempo que proporcionaram a construção de todo um arcabouço legal, administrativo e político de intervenção, também influenciaram de forma significativa na baixa capacidade do Estado em ditar os rumos da dinâmica social e das políticas que deveriam se adequar às novas demandas (FERREIRA, 1998; MELO, 1999). Essa situação nos leva a questionar sobre as configurações de poder e os mecanismos de funcionamento do Estado como instância decisória para a construção e institucionalização de políticas ambientais.

Nosso objeto de estudo está inserido no atual debate sociológico, político e técnico sobre a situação da disponibilidade de água e as crises em sua distribuição. Seus usos, outorgas, gestão e maneiras sustentáveis estão entre os principais temas dos fóruns, audiências públicas, comitês de bacias hidrográficas e conselhos. Pesquisas produzidas por diversos atores sociais, com interesses próprios, exibem a apreensão com a atual condição de escassez e degradação que inviabilizam o acesso a esse bem público. Evidentemente, a temática dos recursos hídricos se

tornou uma preocupação central e extrapolou as fronteiras científicas por diversas razões, desde a comprovação de padrões insustentáveis, embora correntes, da utilização dos recursos naturais, até o conhecimento de que existe certa vulnerabilidade diante das ações antrópicas. Entretanto, a polêmica maior está nos usos e desusos na gestão da água doce, esta que é um bem público, embora dotado de valor econômico.

No Brasil, os conflitos em torno do acesso à água não poderiam ser diferentes. As políticas regulatórias tiveram início na década de 1930, muito fundamentadas a partir de um modelo centralizado e sob forte influência do setor de energia elétrica. O país começava a deixar de ser uma sociedade fundamentalmente agrária para se tornar uma sociedade urbano-industrial. Nesse sentido, o setor de águas ficou concentrado na instância federal e inteiramente ligado ao setor de energia elétrica e indústria. Esse quadro continuou por décadas, até a reforma constitucional de 1988 considerar que a água é de *domínio público*, o que a constituinte anterior definiu como de *uso público*, comum ou particular. A partir de então, as políticas públicas voltadas para os recursos hídricos passaram por um quadro de intensas transformações, tanto no viés governamental quanto social, através de discursos pensados a partir do alerta de crise de disponibilidade de água exposta durante a conferência da Rio-92. O que observamos, diante disso, é que começa a se pensar em um novo modelo de gestão dos recursos hídricos, agora se adequando ao modelo participativo, integrado e descentralizado por meio da criação dos comitês de bacias hidrográficas e outros exemplos de unidades administrativas (GOMES; BARBIERI, 2004; PORTO; PORTO, 2008).

Como marco regulatório atual, é criada em 1997, a Política Nacional de Recursos Hídricos, sancionada por meio da Lei nº 9.433, resguardando os instrumentos legais e institucionais para o uso sustentável das águas. De modo geral, o Plano Nacional de Recursos Hídricos teve o intuito de proteger a disponibilidade de água para a atual e futuras gerações, além do uso racional e integrado dos recursos hídricos e da prevenção e defesa de eventuais problemas em decorrência do uso indevido desses recursos. Como incremento da Lei nº 9.443/97, cria-se, no ano de 2000, a Agência Nacional de Águas – ANA – órgão responsável pela gestão dos recursos hídricos em nível federal. Um dos entraves para o seu ordeiro gerenciamento diz respeito às diversas nuances regionais sobre a questão, o que dificulta, sobremaneira, de estabelecermos as conexões entre as dinâmicas local e nacional (MACHADO, 2003).

Trazendo a discussão para o nível local, o Estado de Sergipe inicia, em 1995, a discussão sobre a construção de uma política voltada para a resolução dos problemas de gestão hídrica, quando, a partir da designação de um grupo de técnicos especializados na área, começa a

preparação de um plano de recursos hídricos. Tal iniciativa decorre do aumento dos conflitos em torno de questões envolvendo o uso dos recursos hídricos e da mobilização nacional para a institucionalização do aparato estatal de gestão do meio ambiente. Mediante tal conjuntura, é articulada e arquitetada a Política Estadual de Recursos Hídricos de Sergipe, sancionada pelo Governo Estadual, ainda em 1995, através da Lei nº 3.595. Engavetada deste então, foi modificada em 1997, em decorrência da promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos citada anteriormente, passando a vigorar a Lei nº 3.870. Nesse sentido, tem como objetivo, segundo o art. 2º:

- I - O asseguramento, à atual e às futuras gerações, da necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - A utilização racional e integrada de recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - A prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Dessa forma, o problema de pesquisa deste estudo consiste na necessidade de *analisar como são arquitetadas as políticas públicas com foco na gestão dos recursos hídricos*. Partimos de uma análise do processo de construção, da sequência de eventos determinantes para a construção do modelo de política pública e dos seus elementos decisivos para o sucesso na consolidação do processo. Grosso modo, *o presente estudo dedicou-se a entender uma problemática mais geral referente à relação entre processos políticos, formação do Estado e políticas públicas de meio ambiente*. Nesse sentido, especificamente, como forma de responder às inquietações que apareceram ao longo deste estudo, objetivou-se: (1) Elaborar um mapeamento dos processos de criação da política de águas no Brasil e, especificamente em Sergipe, por meio da investigação de como as deliberações na esfera federal influenciaram nos moldes da política local, mesmo que, antes disso, seja importante lançarmos o que chamamos aqui de notas investigativas sobre alguns modelos internacionais de gestão; (2) Analisar como o problema ambiental em torno da gestão dos recursos hídricos foi incorporado nas agendas do Estado e transformado em um argumento legítimo; (3) Mapear o aparato burocrático na esfera federal e estadual, para analisar a “construção do oficial” em torno da gestão dos recursos hídricos; (4) Identificar e analisar os recursos acionados pelos principais atores envolvidos, a partir das mais diversas instituições do Estado, e como a relação entre seus membros e dirigentes influenciou no escopo da política por meio das arenas públicas e das coalizões; (5)

Investigar a forma como a política pública incorporou elementos do modelo de Gestão participativa e como esta tem sido operacionalizada por meio dos Comitês de Bacias Hidrográficas do estado.

A partir do problema geral elencado acima, faz-se necessário também apresentar alguns questionamentos secundários que orientam esta investigação: *Qual o papel do Estado nos processos que dão origem às políticas públicas? Como são definidas certas percepções em torno de um “problema” que respalda a política pública? De que maneira os participantes acionam recursos na tentativa de influenciar efetivamente a sua construção? Qual o peso da gestão participativa para a descentralização do Estado no que tange à criação de políticas ambientais?*

Tendo em vista que a nossa problemática de investigação circunda o peso dos diversos atores e suas táticas em processos de políticas públicas, partimos, então, de alguns modelos analíticos iniciais. Assim, a fim de apresentarmos um desenho do modo como estamos entendendo essa problemática, o primeiro aporte analítico preconiza a construção de políticas públicas a partir de uma dimensão do processo, como um conjunto intrincado de interações que se desenvolve ao longo de determinado período, abrangendo uma pluralidade de atores, desde os alocados na esfera do Estado até aqueles que se encontram na esfera societal. Mas, o peso da decisão estaria nos detentores de maior grau de especialização técnica (SABATIER; WEIBLE, 2007). Complementando este, o segundo aporte analítico consiste naqueles estudos que se dedicam à investigação da atuação do Estado como dimensão organizativa e institucional, quando este absorve ou constrói as demandas e a agenda dos problemas a serem debatidos (JOBERT; MULLER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007; TRUE; BAUMGARTNER, 2007). O último aporte afirma que, além destas duas dimensões anteriores, devemos levar em consideração o conjunto de crenças, valores e ideias posto em jogo nesses processos (FARIA, 2003).

Neste estudo, o Estado desempenha um papel central como instância de efetivação do conjunto de mudanças que partem da gestão pública, ao mesmo tempo em que temos a consciência de que as políticas ambientais não surgem apenas e exclusivamente na esfera deste, construindo campos de subpolítica. O paradoxo está no nosso objeto de análise local, uma vez que o Estado de Sergipe, enquanto ator, segue práticas pouco comuns na narrativa literária que costumeiramente apresenta as políticas ambientais como resultado de amplos e complexos jogos de tensão e conflitos entre a sociedade civil e organizada com o Estado, que absorveria as demandas e devolveria em formato de política pública, num movimento de retroalimentação do sistema. Ademais, o desafio da incursão na problemática ambiental por esta via envolve

tanto o aparato político, quanto o administrativo. Desse modo, nos força a entender sobre qual seria o papel do Estado e quais os arranjos institucionais em processos de política pública como estes analisados aqui<sup>1</sup>.

Para nortear a investigação, partimos de duas hipóteses iniciais e interligadas que servirão de direcionamento para o decorrer da investigação. A primeira delas diz respeito à dinâmica de funcionamento de instâncias estatais que possibilitou a formação de grupos de interesse, uma vez que estes comungavam de crenças, reivindicações e valores próximos. Partiremos da hipótese que esses grupos operavam como uma forma de incentivo para a construção de uma agenda focada nos problemas ambientais que justificassem a construção da Política Estadual de Recursos Hídricos de Sergipe. A forma como o problema é construído e legitimado determina os rumos da política, a qual, neste caso, não se deu por barganha, mas por persuasão enquanto forma de construção do acordo. Tal pressuposto está sustentado naqueles estudos que utilizam da capacidade explicativa da Sociologia para entender como os atores sociais e estatais, além dos imperativos normativos, demandam que “problemas” sejam incorporados na agenda governamental (MULLER; SUREL, 2002; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Com vistas a entendermos que os “problemas” não são dados, mas construídos a partir de um conjunto de crenças, mesmo passando por constrangimentos institucionais que restringem as possibilidades de serem transformados em objetos da política, em segundo plano está a hipótese centrada no caráter tecnocrata que norteia os processos de políticas públicas. Tal característica tem sido observada cada vez mais frequente nesses campos, pois a utilização do saber técnico especializado na área ambiental e da expertise configura-se como um dos principais recursos acionados para o êxito na construção de políticas públicas. Dessa forma, os atores que acionam esse saber técnico acabam assumindo um papel central, tanto na construção de problemas ambientais, quanto em processos de políticas públicas de forma geral.

Nesse contexto, a partir das lógicas que destacam o funcionamento das instituições e da burocracia estatal, demonstramos uma das principais características do “neo-institucionalismo”, este que se debruça no entendimento das formas particulares de engendramento, não tomando como ponto de partida somente as estratégias individuais dos atores que compõem o processo. Por outro lado, um conjunto significativo de estudos tem se dedicado ao entendimento da forte interferência de concepções ideológicas próprias e individuais de atores estatais nos métodos, critérios, conflitos, referenciais e outros elementos que justificam a necessidade de criação e

---

<sup>1</sup> Discutiremos ao longo do texto sobre a distinção de Estado como categoria sociológica.

execução de políticas públicas através das instituições (ARRETCHE, 2006). Podemos observar alguns desses exemplos em estudos que destacam o papel dos referenciais e o peso dos mediadores no direcionamento da ação pública em diversos setores (MULLER, 1995; MULLER; SUREL, 2002).

A proposta deste estudo é alcançar o entendimento de que o acionamento de recursos de caráter técnico configura-se como um dos principais elementos que melhor ilustra o impacto dos mecanismos institucionais sobre a produção das políticas públicas. Quando tratamos da formulação e operacionalização de políticas ambientais, especialmente, o destaque para o peso desses recursos se faz ainda mais presente. Um conjunto importante de abordagens tem evidenciado, para além dos mecanismos de funcionamento e dos dispositivos acionados, que são atores dotados de alto grau de conhecimento técnico e científico que assumem o papel de liderança nesses processos, sendo esta uma herança dos movimentos ambientalistas, majoritariamente marcados pela expertise desde o seu início (LASCOUMES, 1994; ANQUENTIN, 2002; HANNIGAN, 2009). Trazendo essa questão para o contexto brasileiro, visualizamos tal problemática por meio do aumento da profissionalização das organizações de cunho ambiental e de maior inserção de técnicos nas diferentes esferas do Estado como uma maneira de respaldar as suas atividades e intervenções públicas (LOUREIRO; PACHECO, 1995). Ademais, problematizamos sobre *até que ponto a Política Estadual de Recursos Hídricos é fruto de estratégias federais e estaduais para a criação de um circuito efetivo e profícuo de gestão das águas ou que apenas reproduziu as orientações de forma unilateral.*

Identificamos várias das características elencadas acima no artigo publicado na quadragésima edição do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, intitulado “*Arenas Públicas, Atores Sociais e Expertise na Formulação do Programa “Águas de Sergipe”*” (NASCIMENTO; OLIVEIRA, 2016), o qual demonstrou que esse processo de política pública foi fortemente marcado pela centralização por parte dos atores que elaboraram e operacionalizaram tal programa. A análise do programa “Águas de Sergipe” concluiu que se tratou de um processo resguardado pelo uso instrumental do saber técnico para que houvesse a sua validação e legitimação. Tal característica afastou a participação de outros atores na confecção da proposta. Os resultados do artigo ainda apontam que “*os usos dos dispositivos participativos durante o processo de implantação do programa serviram apenas para consolidar e legitimar o caráter técnico do programa formulado*” (*ibid.*, p. 22). Consoante a isso, o texto “*Repensando os Modelos de Políticas Públicas*”, pertencente à obra “*Estado, Políticas Públicas e Meio Ambiente*”, mapeou a atuação destes dois grupos – técnicos do Estado e membros da sociedade civil organizada – e como as suas estratégias de

ação refletiram no formato da política pública (NASCIMENTO, 2016). Ambos os estudos demonstraram que se faz necessário articular um modelo analítico que permita um amplo entendimento da gênese de uma política pública, assim como devemos considerar a complexidade que envolve as relações entre os sistemas de atores e os mecanismos utilizados em sua operacionalização<sup>2</sup>.

Por meio de uma análise processual, a aspiração deste estudo é utilizar a construção da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como o caso de Sergipe, para entender uma dimensão mais ampla sobre o que envolve essas lógicas, dinâmicas, mecanismos de funcionamento, atores, articulações e espaços de sentido nesses tipos de processos. Trata-se de entender como uma conjuntura política, social e econômica, perpassada pela questão ambiental, nos auxilia a entender sobre as dinâmicas de funcionamento do Estado. Além disso, é possível levantar questões referentes ao quadro de institucionalização das discussões voltadas para a problemática da água e como este tema tem sido debatido nas mais diversas esferas da sociedade, dando origem às políticas públicas.

Essa tendência de consolidação do debate sobre as questões ambientais na esfera do Estado, em Sergipe, acontece de forma semelhante ao que tivemos em outros processos pelo país, quando uma forte pressão dos movimentos ambientalistas refletia na institucionalização da causa ambiental, muito como resultado da pressão internacional para que os problemas ambientais alcançassem a esfera institucional em forma de legislação (LOUREIRO; PACHECO, 1995). Todavia, em Sergipe, encontramos uma peculiaridade interessante quando a consolidação das questões acontece a partir da própria instância governamental, por meio da Administração Estadual do Meio Ambiente, em 1978, primeira autarquia a deliberar exclusivamente sobre os conflitos ambientais no estado, sendo apenas em 1980 que são registradas as primeiras mobilizações da sociedade civil e a criação das primeiras organizações ambientalistas. Nesse cenário, a Política Estadual de Recursos Hídricos se justifica por ser uma das precursoras no que se refere às políticas com enfoque para a gestão dos recursos hídricos de maneira integrada, tendo sido criada em 1995 e reformulada posteriormente, com a construção do Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH – estabelecido pela Lei nº 9.433/97.

O debate sobre a problemática da água tem se ampliado cada vez mais na atualidade justamente pelo risco de escassez de água potável. A construção e desenvolvimento do arcabouço legal de proteção ao meio ambiente, e especificamente dos recursos hídricos no

---

<sup>2</sup> Tais estudos compõem a agenda de pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas, desenvolvida pelo Laboratório de Estudos do Poder e da Política – LEPP – da Universidade Federal de Sergipe.

Brasil, se dá de maneira relativamente recente, o que contribuiu com toda uma prática de degradação que ainda é reproduzida. As ameaças e experiências com a falta de água para consumo humano e provimento das atividades diárias tornam-se cada vez mais recorrentes nos meios de comunicação e retratam uma mudança de postura no que tange ao debate sobre o meio ambiente e sua utilização desenfreada. A “crise ambiental” tem ocupado um lugar permanente na agenda pública, tornando-se uma questão cuja importância demonstra as preocupações consequentes do grau de devastação dos recursos naturais.

Segundo o relatório “*Para um futuro com segurança hídrica e alimentícia*”, apresentado no 7º Fórum Mundial da Água (2015), produzido pelo Conselho Mundial da Água (WWC) e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o abastecimento de água por volta do ano de 2050 será reduzido caso continue a utilização sem controle e degradação dos recursos naturais, principalmente em países que pretendem se projetar enquanto desenvolvidos. Então, apresentar reflexões, análises e discussões referentes a um dos principais problemas e desafios que o país enfrenta, qual seja, a gestão de suas águas a partir da dimensão da utilização dos recursos naturais, serviços públicos e atividades econômicas, demonstra algumas inquietações que nos levam a querer aprofundar o entendimento sobre a gestão dos recursos hídricos. Essa discussão teve início na década de 1970, quando o debate sobre a necessidade de construção de um plano de manejo desses recursos se fazia cada vez mais urgente. O recurso da água potável e sua escassez progressiva em nível global evidenciavam os entraves que essa realidade infligia ao desenvolvimento dos países (NASCIMENTO, 2016). Texto baseado no ideal de sustentabilidade, a Agenda 21 (1992) ilustra essa mudança: “O manejo holístico da água doce como um recurso finito e vulnerável e a integração de planos e programas hídricos setoriais aos planos econômicos e sociais nacionais são medidas de importância fundamental para a década de 90 e o futuro”.

Atentando-se para essa questão, o presente estudo amplia a investigação resultante da pesquisa de mestrado realizada entre os anos de 2012 e 2014, quando, na ocasião, foram analisados processos de políticas públicas para o meio ambiente no Brasil, a partir da implantação do programa “Águas de Sergipe”. Naquele momento, partiu-se de duas frentes de investigação principais. A primeira delas tratou de entender processos de políticas públicas sob a ótica dos problemas públicos; já a segunda se referiu ao peso desempenhado pelos atores (Estado, Banco Mundial, técnicos e sociedade civil) envolvidos. Foi a partir disso que estabelecemos os parâmetros para alcançar os argumentos ambientais que respaldaram e legitimaram a criação do programa; traçamos o perfil dos diversos atores sociais e de como a interação entre esses contribuiu para o processo. Além disso, avaliamos como o uso do saber

técnico especializado na área ambiental, a composição da coalizão de defesa e o papel das arenas públicas enquanto espaços de sentido conduziram para um modelo de política pública que atendesse às demandas das agências internacionais de financiamento.

Observou-se, então, que aquele processo de política pública foi gerido de uma forma diferente do que costumeiramente ocorre, quando as demandas e as discussões foram fortemente conduzidas pelo Estado, através de suas instâncias responsáveis pelo tema, não sendo possível observar conflitos de interesse. Tal paisagem geralmente não ocorre em processos cujo foco esteja no meio ambiente, justamente pela diversidade de atores das mais variadas esferas da sociedade e das argumentações postas no jogo de defesa. Os resultados apontaram, então, para a ideia deste exemplo ser considerado um modelo exógeno, quando as demandas e argumentações foram criadas pelo Estado em parceria com o Banco Mundial, sendo a utilização do saber técnico especializado na área ambiental o principal recurso acionado.

Além desse interessante exemplo de modelo implantado, também nos motiva a ideia de que a discussão sobre a preservação dos recursos hídricos por meio das instâncias legais tenha ganhado uma dimensão transnacional. O risco da escassez e a possibilidade da falta, argumentos construídos no campo científico e respaldados pelos movimentos ecologistas, contribuíram sobremaneira para isso. Tais riscos, na contemporaneidade, esquivam-se da percepção e geram condições de ameaça mundial e probabilidade de destruição da vida terrestre, o que pode ser mais bem visualizado quando falamos da problemática ambiental. Mesmo que as linhas teóricas acionadas para analisar processos de políticas ambientais sejam variadas para elucidar sobre os riscos sociais e ambientais, a maioria dos estudos demonstra a necessidade de inserir essa vertente de análise nos estudos que envolvem dinâmicas sociais. Algumas dessas linhas teóricas versam, portanto, sobre a inovação na forma como os riscos são geridos (GIDDENS, 2007; BECK, 2010). Um exemplo disso está nos poluentes que, transportados através do ar ou da água, não reconhecem fronteiras. Há várias questões - população, biodiversidade, perda de *habitat*, diminuição de fontes de água doce, fontes de energia e mudança climática global - que devem comandar a nossa atenção para aspectos que exigem uma visão global. Nesse sentido, à medida que avançamos no século XXI, queremos saber quando a “segurança hídrica” assumirá o seu lugar próprio na política global (NASCIMENTO, 2016).

Outra importante experiência que culminou nas escolhas teóricas e empíricas deste estudo de doutorado consistiu na pesquisa desenvolvida ao longo da iniciação científica durante a graduação em Ciências Sociais, que mostrou a relação entre a elite burocrática, os mecanismos institucionais e administração pública do meio ambiente do Estado de Sergipe. O problema de pesquisa que estava na base de tal análise girou em torno da investigação das características

sociais dos atores que formulam as políticas públicas para o meio ambiente. Levando-se em conta que as dinâmicas de formulação e execução de políticas públicas estão relacionadas às dinâmicas político/partidárias (ZITOUN, 2001; ARRETCHE, 2006), tal estudo deu conta das relações entre o campo da política e o do Estado. O desafio daquele estudo incidiu em empregar um enfoque “processualista” e “relacional” dos inúmeros processos que configuram e moldam a administração pública por meio de seus vínculos e das influências recíprocas.

Na contemporaneidade ainda é frequente em várias esferas da vida social que muitos sujeitos considerem a água distribuída no planeta como um recurso natural renovável, profuso, apropriado para atender a grande maioria dos usos a ela destinados. Diferentemente desta concepção, em regiões de escassez, quando as restrições de acesso ao recurso demandavam uma utilização mais parcimoniosa, é comum a determinação de regras e estratégias para gerir o uso e o aproveitamento. As várias concepções teóricas e ideológicas que desembocam em diferentes sentidos dados às formas de uso da água nos fornecem um amplo quadro histórico das inúmeras possibilidades analíticas em torno desse recurso. A água é, portanto, um instrumento simbólico e cultural, mas, agora, como nunca antes, um recurso econômico e político, acionado de diversas formas, através de distintos interesses. Grandes civilizações se formaram no entorno de rios, aquíferos e mares, mas se veem forçadas, desde o século XX, a desenvolverem sistemas de gestão dos seus recursos hídricos, por meio de novos instrumentos políticos e da participação de novos atores institucionais. Nesse ínterim, o campo da pesquisa científica também se volta para uma nova área de investigação, qual seja, a gestão dos recursos hídricos, muito embora, no Brasil, esta incorporação tenha ocorrido de forma tardia. Mesmo assim, podemos visualizar importantes transformações nos campos teórico, técnico e administrativo dos recursos hídricos no país. Isso se deve, em grande parte, à ampliação dos espaços de discussão da problemática da água, mesmo que certos problemas tenham ganhado um elevado grau de complexidade e alarde nos veículos midiáticos e em parte de setores da ciência e do governo.

Ao longo dos últimos anos, a “gestão dos recursos hídricos” tem ganhado atenção e destaque no campo acadêmico, com demasiado esforço intelectual para avaliar suas diversas trajetórias, modelos e apontamentos críticos e sugestivos. Tal empenho resultou em um expressivo conjunto de literaturas, nas mais diversas áreas, o que torna uma tarefa relativamente complicada quando escolhida como temática principal deste trabalho de doutoramento. Tentaremos um exercício de fuga do “lugar comum” da literatura a partir dos recursos analíticos fornecidos pela Sociologia e Sociologia da Política para uma ampla investigação dos pontos nevrálgicos e suas idiossincrasias da institucionalização da gestão brasileira dos recursos hídricos e das interconexões com o nosso caso local. De forma geral, a relevância deste estudo

está em apresentar uma análise do processo de política pública, relacionando aspectos teóricos, conceituais e aqueles próprios do nosso objeto de investigação.

## MODELO DE ANÁLISE

Esta tese aborda a problemática do processo de construção de políticas públicas de cunho ambiental. Diante disso, apresentamos neste tópico os vieses teóricos e conceituais que modelam a arquitetura analítica deste estudo, bem como uma contextualização necessária das várias agendas sobre o tema. Dedicamo-nos a mapear as principais tendências teóricas sobre o Estado como categoria sociológica e sua posterior relação com os processos de políticas públicas. Destarte, é consenso nas Ciências Sociais que o Estado tem ganhado cada vez mais funções, configurando-se como uma espécie de monopólio sobre o aparelho burocrático, ao passo que é incumbido de atividades cada vez mais complexas no ordenamento social. Caracteriza-se, na contemporaneidade, como o elemento político dominante, consequência do processo de consolidação e aumento das suas estruturas e dimensões institucionais no limiar do período moderno (TILLY, 1975; MULLER; SUREL, 2002). Inicialmente, sobre essas dimensões institucionais, Giddens (1991) dá destaque para a sociedade moderna por características específicas, a exemplo da propriedade privada dos meios de produção, da acumulação de capital e, principalmente, da autonomia do Estado. É nesse transitar por diversos caminhos analíticos, a exemplo dos citados anteriormente, que pretendemos nos aproximar da literatura pertinente sobre o tema aqui proposto, com vistas a oportunizar o alcance dos nossos objetivos de pesquisa.

Logo, este estudo apreende que o Estado não é um agente que atua soberano na sociedade, formulando programas e resolvendo problemas acima da vontade geral, mas com peso determinante de outras esferas constitutivas da vida social. Vertentes analíticas dedicadas a análise do Estado consideram mais prudente pensá-lo como uma relação social que durante séculos salvaguardou o seu desenvolvimento mais ou menos dinâmico e impulsionado por crises. Nas suas estruturas e através de políticas públicas, o Estado “*condiciona materialmente*” as contradições da sociedade e as molda para que se tornem viáveis, configurando-se como uma tentativa permanente de prevenir a ruptura da coesão social. Os seus aparelhos são, então, um todo heterogêneo e um material que condensa as relações específicas de forças. Nesse sentido, temas relacionados às questões ambientais estão profundamente inscritos nas estruturas do próprio Estado e até mesmo acabam proporcionando maior espaço para manobra política e maior legitimidade para os governos. Isso é reflexo do perfil de política pública agora imbuída

num ideário internacionalizado, o que nos força a pensar nas novas configurações introduzidas a essa instituição.

Durante o levantamento realizado para sustentar este estudo, observamos demasiada atenção dada a uma relação de disparidade e de constante conflito entre Estado e Sociedade Civil, sendo estas duas categorias analíticas colocadas em lados opostos (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2007). De igual modo, quando nos apropriamos da literatura sobre políticas públicas de meio ambiente, esta separação também era frequente, o que, pela experiência de pesquisa anterior, não ilustrava o nosso objeto empírico. Diante disso, recorremos à contribuição de Norberto Bobbio (2017), em sua espécie de compilado sobre as principais correntes teóricas e conceituais que envolvem as noções de Estado, Governo e Sociedade, para entendermos a origem dessa tendência. Primeiramente, o autor se dedica à explanação histórica da dicotomia entre a esfera do público e do privado, com vistas a posicionar o Estado como uma categoria com importância também axiológica, que ao longo do tempo afastou a sociedade civil, principalmente com a ascensão da vertente jusnaturalista, mas que “reabsorve” esta sociedade civil ao longo da modernidade. De forma geral, a sociedade civil era entendida por todas as esferas sociais que não faziam parte do Estado (entendido como agente de coação e produtor da política) ou como um “*conjunto de ações não reguladas pelo Estado, e portanto como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado a âmbito no qual se exerce o poder estatal*” (idem, p. 43). Nessa acepção, as reflexões voltam-se para o “problema do Estado” e sua relação com a sociedade. Os múltiplos e contraditórios significados dessa dicotomia são confrontados pelo autor, o qual tenta esclarecer esses episódios da seguinte forma: a sociedade e o Estado são dois contextos imperativos, os quais se encontram apartados, embora contíguos; diferentes, embora interdependentes. Dada a complexidade envolta a noção de Estado, o autor indica certa mudança de terminologia que tem sido adotada ao longo dos últimos anos, a saber, “sistema político” (embora não nos interesse seu uso neste trabalho, uma vez mantido o termo anterior em todas as análises sobre políticas públicas).

A partir disso, pudemos entender a própria história da formação teórica que cristalizou a disparidade em torno dessas duas categorias. Avançando no exercício, observamos que uma das vertentes mais conhecidas da Sociologia da Política, por exemplo, considera os estudos sobre o Estado como uma particularidade das Ciências Sociais que se concentra no estudo do poder, funcionamento das instituições e modos de dominação inerentes aos fenômenos sociais. Esta definição atual foi considerada descomedida pela mesma explicação que induziu o clássico Max Weber a utilizar da noção de “dominação” em detrimento a de “poder” ao se referir às ações empreitadas pelo Estado: [...] “*do mesmo modo que as associações políticas*

*historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima)”* (WEBER, 1999, p. 526).

Para entendermos a ambição teórica em torno das análises sobre políticas públicas, o presente estudo precisa voltar sua atenção para aquele que é de certa forma o ponto de partida para análises nessa área, a saber: *Por que testemunhamos a multiplicação de intervenção do Estado, através da implementação de programas governamentais para apoiar praticamente todos os setores da sociedade?* Partimos das sociedades complexas, características da modernidade, para entendermos que a política é, por definição, o local que enfrenta demandas expressando interesses divergentes, pois está baseada em uma diferenciação entre os subsistemas que definem os valores, normas e regras de funcionamento. Acima de tudo, entendemos que o Estado, através das suas práticas políticas, não é o único lugar onde são construídas interpretações e retóricas. Indo mais longe, a questão que surge agora é sobre até que ponto essa integração, muito embora conflitante, entre múltiplas demandas por meio da produção de sentido, é trazida para espelhar a forma do Estado. Independente das respostas, podemos observar que a relação entre o Estado e a ação pública desempenha um papel cada vez mais central no espaço público (TOURAINÉ, 1973; HONNETH, 2003; MULLER; SUREL, 2002; MULLER, 2005). Já que o desenvolvimento deste trabalho está sustentado, em partes, pelo viés do “construcionismo” muito utilizado por Hannigan (2009), o desenho analítico anteriormente citado faz sentido quando examinamos a produção dos discursos proferidos pelos atores estatais por meio do processo de ação política que hierarquiza e seleciona as demandas para serem atendidas pelas políticas públicas.

Por outro lado, com vistas a complementar a abordagem anterior, este modelo analítico também se debruça numa abordagem que destaca as lógicas de ação que orientam os participantes no processo de acusação ou defesa em torno dos argumentos, justamente como foco na definição da agenda e na formulação de políticas e sua implementação. É por isso que o desenvolvimento de análise de políticas públicas contribuiu para definir o plano de fundo da agenda científica do debate sobre o Estado. Consoante a isso, em termos de *escolha racional*, que agora constitui o maior número de trabalhos sobre políticas públicas, este estudo se insere em uma perspectiva cujo foco está nos atores (MULLER, 2005). Nesse sentido, entendemos que muito mais do que nos atentarmos para modelos teóricos que privilegiem os modos de avaliação de políticas públicas, focamos nas “questões de fundo” justamente por estas nos permitirem refazer os caminhos percorridos para a sua implantação.

Mas, antes de tudo, se faz necessário apresentar aquilo que este estudo entende como Estado a partir de uma conceituação sociológica e da interface com as políticas públicas, numa

compreensão sintética, mas longe de qualquer reducionismo, interpretação simplista ou incoerente. Grosso modo, apresentamos o Estado como resultado de um conjunto de instituições fixas que agem através do Governo, este que recebe as demandas da sociedade e as transforma em projetos e programas. Não podemos abreviar a noção de Estado a apenas uma categoria atrelada à ideia de burocracia. Pelo contrário, trata-se de um exaustivo exercício de tomadas de decisão que envolve uma variedade de instituições públicas e outros atores da sociedade com interesses na criação e operacionalização de políticas públicas, o que as torna sua responsabilidade (JOBERT; MULLER, 1988). Com base nisso, tomamos a Política Estadual de Recursos Hídricos de Sergipe como uma política pública de recorte social, ambiental e protecionista, cujo principal condutor é o Estado, mas não o único, dada a diversidade de atores e de organismos que se fazem presentes nesse quadro.

Diante disso, é estabelecer o exercício de ver a sociedade como um conjunto de relações sociais e como práticas diárias que são ativa ou passivamente aceitas e baseadas em relações de poder e dominação. Uma teoria crítica sobre esse tema deve começar com uma análise da sociedade e do Estado, mas não de forma isolada, como costumeiramente acontece. A sua estrutura e o funcionamento são seletivos e geralmente as forças sociais consideram esse caráter como uma importante estratégia. Não menos importante, um conjunto de estudos tem apontado o Estado também como um campo de batalha, estruturado de forma particular, onde as diferentes forças sociais e políticas competem enquanto tentam promover seus próprios interesses, crenças e valores. Isso pode ser visualizado claramente no processo de construção dos argumentos ambientais que legitimam ou não a necessidade de construção de uma política pública, já que é a condução destes que determina o “sucesso” do processo a partir das retóricas e da capacidade de criação de credibilidade dos discursos.

No estudo de Norberto Bobbio (2017) já citado anteriormente, é apresentada a proposta de entendê-lo a partir de suas funções, componentes constitutivos, dinâmicas de funcionamento e órgãos vinculados, o que o caracteriza como um sistema complexo e que possui relação com outros tipos de sistemas. Atualmente, o modelo analítico que prevalece no que entendemos como representação do Estado diz respeito ao modelo sistêmico, o que antes estava representado pela vertente funcionalista e marxista (embora o autor não negue a importância destas duas vertentes). Nesse sentido, “*a relação entre o conjunto das instituições políticas e o sistema social no seu todo é representada como uma relação demanda-resposta (input-output)*” (BOBBIO, 2017, p. 78). Então, o Estado age como um receptor das demandas, as interpreta e as devolve, criando uma espécie de retroação para novas demandas. Se isso ocorre de forma contínua, há uma relação de correspondência entre demandas e respostas; quando não, a forma

brusca levaria à sobrecarga. Dentro dos nossos interesses investigativos de pesquisa, a perspectiva defendida nesse esquema conceitual é pertinente na medida em que nos permite avaliar a dinâmica de funcionamento das instituições políticas e como estas desempenham as suas funções que lhes foram atribuídas a partir, inclusive, dos campos de tensão, estes que levantamos como uma importante hipótese de trabalho.

A noção de Estado proclamada desde *O Príncipe* (MAQUIAVEL, 2010), sofreu modificações até alcançarmos o entendimento das suas funções na contemporaneidade. O problema da origem do Estado levou uma série de historiadores a apresentarem a tendência de que existiria em todos os tempos históricos certa continuidade nos ordenamentos, “*e em consequência a considerar o Estado como uma formação histórica que não só não existiu sempre, como nasceu numa época relativamente recente*” (BOBBIO, 2017, p. 89). Segundo o autor, ninguém melhor do que Max Weber para caracterizar a formação do Estado moderno como fenômeno de expropriação dos serviços, uma vez que o seu cerne está na presença de um aparato administrativo cuja função é dispor da prestação de serviços públicos e do monopólio legítimo da força. Nesse sentido, o que antes havia se tornado um campo vago de investigação, agora tem ganhado espaço inclusive na Ciência Política, alcançando delimitações mais claras. Destarte, a formação das Ciências Sociais e, especificamente, da Sociologia e da Ciência Política, está envolta de propostas de classificação de tipologias que dividem as sociedades de acordo com o modo como estas são administradas, seja em alto grau de complexidade e burocratização ou formas de “Estado” na concepção moderna e ocidental (LLOBERA, 1979; LATOUR, 2013).

Consoante a isso, para além do entendimento sobre a expansão do Estado como categoria conceitual e analítica, este como objeto empírico sofre constantes e profundas mudanças. Desde Hegel com a ideia de Estado como resultado da História, até Weber que o caracteriza como detentor do monopólio da violência legítima, este, atualmente, tem sido entendido essencialmente a partir do modo como age (BOBBIO, 2017). Tal concepção está ligada diretamente com um aspecto mais amplo que diz respeito à ação pública. Segundo Muller (2002), o campo de investigação sobre essa ação deslocou o seu foco da política em sua forma abstrata, embora legítima, e passou a dar importância para o entendimento sobre os diversos mecanismos de funcionamento e gramáticas políticas operacionalizadas. Além disso, analisa as formas de interação, as fronteiras e as dinâmicas ambíguas entre o Estado e a sociedade.

Esse deslocamento possibilitou um avanço na forma como compreendemos a ação pública atualmente a partir da mudança de olhar que permitiu a ampliação dos métodos e instrumentos de investigação, em detrimento das abordagens que consideram exclusivamente a

dimensão institucional e administrativa. Foram essas novas possibilidades, resultantes das fronteiras entre a Sociologia e a Ciência Política, que passaram a permear o campo analítico que relaciona Estado e políticas públicas. A análise de política pública (*policy analysis*) teve a sua origem nos Estados Unidos, inicialmente numa tentativa de propor as prerrogativas de um “bom governo”, e ganhou progressivamente um *status* nas estruturas de ensino e pesquisa. A partir de novas vertentes, o Estado passou a ser visto não mais como uma configuração social absoluta na história, sendo este um dos principais contributos da *policy analysis*. A instauração dessa corrente também influenciou a formação de arranjos teóricos no Brasil, herdando uma produção focada em apresentar como as ações do governo possuem um caráter instrumentalista, institucionalista e racional. Mesmo que também imbuídos de elementos vinculados à tradição europeia, houve uma “cisão conceitual” tradicional do campo social e científico, principalmente no contexto norte-americano, aliando *politics* e *policy*. Nisso, *politics* passou a ser interpretada como o exercício do “fazer governo” a partir da governabilidade. Noutra linha, *policy* (ou *policy science*), que ganha os espaços científicos, também apreende um sentido prático por meio da formação de um quadro de especialistas em políticas públicas (MULLER, 2002).

Desse modo, podemos observar que as suas ações, seus mecanismos institucionais e dinâmicas de funcionamento para a construção, implantação e avaliação de projetos e programas configuram-se como importantes objetos de investigação também no campo das políticas públicas. Nesse contexto, essas ações não podem ser analisadas se considerarmos o Estado como uma instituição monolítica e separada da sociedade, tampouco dissociada dela, caracterizada como um agente que influencia e dá legitimidade a processos políticos. Além dessa complexidade em torno da relação entre o Estado e a sociedade – suas práticas e decisões – investigações sobre processos de políticas públicas estão imersas em ambivalências, por um lado, no que diz respeito às definições teóricas e metodológicas e, por outro, no que se refere aos seus limites disciplinares (PIERSON, 1993; CORTES; LIMA, 2012).

A vertente da interdisciplinaridade, característica permanente no campo de estudo das políticas públicas, fez com que sua institucionalização ocorresse das mais diversas formas. Na Europa, por exemplo, serviu como um instrumento norteador das políticas de bem-estar social a partir de 1950, e seu parâmetro analítico, enquanto disciplina acadêmica, se dedicou ao estudo de como são criadas e desenvolvidas tais políticas sociais. Mas foi nos Estados Unidos, resguardada em conceitos da Ciência Política, que teve sua origem ainda na década de 1930, através de estudiosos como Easton, Laswell e Simon, e apresentou como foco de estudo a atuação dos governos. No Brasil, particularmente, estudos indicam que se tratou, até a década de 1990, de uma área embrionária dada a sua fragmentação — o que não reflete mais o

panorama atual. Agora, esse campo do conhecimento possui pretensões analíticas e embasamento teórico resguardado também na Sociologia e na Antropologia, extrapolando as fronteiras da Ciência Política. O caso brasileiro e os desafios encontrados nesse quadro têm desenvolvido um quantitativo importante de estudos cujo foco recai, também, sobre os processos de construção, implementação, escopo e limites das políticas públicas em seus variados setores. Além desses objetos empíricos, estão as regras, modelos, instituições, atores sociais etc. (MELO, 1999; SOUZA, 2006).

A nossa tentativa, ao longo da apresentação deste estudo, é não cairmos naquela tradição brasileira das décadas de 1990 e 2000 em que predominou uma literatura voltada para as qualidades da sociedade civil e a resistência ou dominação baseada em interesses próprios do Estado. Precisamos deixar claro que em hipótese alguma negamos este conjunto teórico, seus resultados e importância analítica. Muito pelo contrário. Entendemos o papel desempenhado pela sociedade civil no que confere a criação de campos de tensão e demandas que são reivindicadas para serem tratadas nos campos da resolutividade. Mas, desde as últimas duas décadas, o que mais tem se falado nesse espaço científico é que essa dicotomia que posiciona a sociedade civil como “benevolente” e o Estado como “dominador” não consegue dar conta de outras nuances do processo de política pública que ganharam atenção nos últimos tempos, como é o caso da construção de agendas sobre o tema, da formação dos espaços de debate, das interações, por exemplo. Mais que isso: um conjunto importante de estudos aponta que relações criadas entre os mais diversos atores, aos quais transpõem as fronteiras do Estado e da sociedade, conduzem para a apreensão de que muitos agentes de peso para a efetivação de uma política pública percorrem diferentes espaços e estabelecem relações a partir das similitudes (LAVALLE, 2003; CÔRTEZ, 2005; CÔRTEZ *et al.*, 2009).

Além disso, este estudo também demonstra a complexidade envolta da delimitação conceitual de políticas públicas. Os diferentes sentidos e possibilidades encontrados no conceito de políticas públicas também provocam debates sobre qual definição melhor o retrata. Geralmente, as caracterizações conceituais pautam-se na interação entre o Estado e a sociedade civil (instituições e indivíduos), que compõem elementos fundamentais para entender os conflitos, valores, jogos político/partidários e interesses em torno do processo. É no emaranhado de possibilidades conceituais que, atualmente, os estudos têm enveredado por três linhas teóricas específicas, a saber, a *politics process* (processos políticos), *public policy* (teoria política) e *polity* (instituições políticas). Outra vertente clássica trata-se da *policy analysis* (análises de política pública), criada por Laswell na década de 1930, cujo foco estava em situar a produção acadêmica e os estudos desenvolvidos pelos governos. Tal modelo demonstra que

as principais tendências de pesquisa sobre a vertente das políticas públicas se apropriaram, majoritariamente, das abordagens proclamadas pela Ciência Política, inicialmente, em detrimento das ferramentas teóricas disponibilizadas pela Sociologia.

Esse conjunto de possibilidades conceituais sobre o que são e como analisar as políticas públicas, segundo Souza (2003; 2006), demonstra que estamos longe de chegarmos a um consenso sobre uma única e melhor definição. Desde Mead (1995) que analisou essa temática atrelada às questões políticas e de governo, passando por Peter (1986) que incluiu a atividade governamental e sua influência no cotidiano dos indivíduos, até enquanto um sistema de resolução de problemas, podemos visualizar tal problemática. Mas, uma das acepções mais utilizadas nesse campo defende que, para entender políticas públicas, é necessário que haja o seguinte questionamento: quem ganha o quê, por que e qual diferença faz? (LASWELL, 1936/1958). Novas vertentes têm defendido que é necessário levar em consideração, principalmente, os jogos de interesse implícitos nesses processos. É desse ponto de vista que, segundo Souza (2006, p. 25), *“a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”*.

Outras chaves interpretativas marcam a construção de uma agenda nessa área. A contribuição de Lima (2012) é importante por apresentar certa dualidade entre correntes teóricas mais complexas e rígidas e aquelas consideradas no “senso comum intelectual”. Nisso, o estudo das ações do governo é denominado, neste último campo, como o estudo das políticas públicas. Também corriqueiro é considerar o estudo das políticas públicas como um subcampo da ciência política. Numa tentativa de fugir dessas análises habituais, o contributo do referido estudo está em distanciar as investigações que se debruçam sobre o modo supostamente institucionalizado do Estado, mas dedica-se ao caráter de formação do Estado como algo dinâmico, não estático, também reflexo das relações com a cultura e com os procedimentos que aproximam ou separam territórios, por exemplo. Para o autor, a alternativa da análise por meio do estudo das ações da administração pública *“é apenas uma das possíveis entradas para o estudo dos fenômenos reunidos sob o termo Estado”* (LIMA, 2012, p. 563).

De modo específico, quando nos referirmos às políticas ambientais, podemos observar que tais debates ficam restritos a estudos de caso sobre modelos embrionários ou fracassados de criação e execução, além dos ruídos decorrentes da pressão de instituições internacionais e da ação dos órgãos governamentais que influenciam os mecanismos e modos de gestão da causa ambiental. O que apreendemos atualmente é que suas análises focam em como os processos de políticas públicas trazem o destaque para a sustentabilidade dos recursos naturais, atendendo a

uma nova estrutura de oportunidade que incorporou o ideal de novas práticas a partir de 1990, contrárias aos ideais de desenvolvimento a qualquer custo da década de 1970 (MACHADO, 2003). Longe de ficarmos restritos ao estudo de um caso particular, o foco deste estudo consiste em elaborar uma abordagem que leve em consideração as leis e arcabouços de políticas numa perspectiva macro, de modo que tal modelo de análise debruça-se na relação entre as instituições do Estado e os processos políticos.

Ademais, interligamos este emaranhado de perspectivas ao contexto sociológico sobre a sociedade de risco (BECK, 2010), trazendo o conceito de risco ambiental como uma das formas de argumentação, uma vez com o processo de globalização, os riscos são democráticos e, por isso, não respeitam fronteiras. As principais correntes de análise seguem direções que incidem sobre as deliberações individuais e institucionais tomadas sobre a noção de risco em determinado contexto social. Dessa forma, entender as questões relativas ao modo como as percepções sobre o risco ambiental são acionadas e demonstradas pelos diferentes atores que fizeram parte do processo de política pública permite-nos entender as diferenças de poder entre tais atores sociais.

Falar de risco denota uma perspectiva cultural e política cujo foco está nas incertezas e ameaças. Tanto Beck (2010) quanto Giddens (1991; 2007; 2010) conceituam o termo não como uma invenção da modernidade, mas como resultado desta, a partir de um conjunto de decisões políticas, sociais e econômicas próprias do século XX. A diferença na contemporaneidade é a dimensão desse risco. Enquanto na idade média e início da modernidade os riscos eram ditos como pessoais, mitológicos ou desafios divinos, agora estes se esquivam da percepção e geram condições de ameaça mundial e probabilidade de destruição da vida terrestre, o que pode ser melhor visualizado quando falamos da problemática ambiental. Mesmo que as linhas teóricas acionadas para analisar processos de políticas ambientais sejam variadas para elucidar sobre os riscos sociais e ambientais, a maioria dos estudos demonstra a necessidade de inserir essa vertente de análise nos estudos que envolvem dinâmicas sociais. Versa, portanto, sobre a inovação na forma como os riscos são geridos.

No que alude à construção social do risco, por exemplo, Hannigan (2009) analisa como os estudiosos dedicam-se em desvendar como as perspectivas sobre o risco são diferentes para aqueles que se defrontam com possibilidades distintas de vida e como os moldes do que deve ou não ser considerado como risco depende, inicialmente, das hierarquias de poder entre os atores sociais. Além disso, focamos a noção de risco em debates políticos e como esta é direcionada a partir de modelos das arenas sociais/públicas, ou seja, no interior da “*organização*

*política na qual os atores dirigem seus argumentos para formulação de políticas públicas esperando influenciar o processo de formulação”* (HANNIGAN, 2009, p. 169).

Para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, escolhemos integrar as duas vertentes sociológicas por considerarmos que a ideia de risco ambiental, atrelada ao modelo de arenas sociais/públicas, se ajusta melhor naquilo que chamamos de processo dialógico entre os diversos atores sociais que fizeram parte da construção da política pública e que definiram quais riscos poderiam ou não ser admitidos. São nessas arenas, públicas ou não, onde há a construção social do risco que é aceito ou não, que são geradas as negociações para a avaliação do risco que, neste caso, depende da construção dos argumentos. Desta forma, tratamos arenas sociais/públicas como palcos de negociação de interesses, quais sejam: o Estado (instâncias públicas de administração), a mídia, o campo científico, o legislativo, o poder público e a sociedade civil.

Por outra linha investigativa, estão os estudos desenvolvidos por Cefai (1996; 2005) e Cefai *et al.* (2011), que focam em uma abordagem sobre o processo de construção de problemas sociais a partir do entendimento sobre os jogos de forças, o perfil dos atores envolvidos e o peso das crenças para transformar um problema em uma *questão pública*. A partir dele, entendemos que um problema público é construído por meio de um conjunto de retóricas e interpretações resultantes de interações, interlocuções e soluções propostas pelos atores envolvidos. Podemos destacar um importante estudo sobre as arenas públicas sob a ótica da etnografia quando este autor analisa a vida associativa e desmistifica algumas questões da teoria política a partir da análise de como as associações servem como condutoras para a construção da opinião pública (CEFAI, 1996). Desses estudos extraiu-se o conceito de *arena social* ou *pública* (o conjunto de espaços/ações em que o tema é debatido) para analisar os recursos públicos acionados pelos atores envolvidos na construção do problema público em torno da gestão das águas em Sergipe; além dos procedimentos e as ações em defesa da causa. A utilização desse conceito auxiliará na identificação e análise dos conflitos gerados, instâncias envolvidas neste processo, articulações, estratégias de ações, disputas e redes de relação que fizeram parte do processo (CEFAI, 1996; HASSENTEUFEL, 2008; HANNIGAN, 2009).

Nesse sentido, há a pretensão de relacionar os modos de interação com a formação das principais arenas públicas que compuseram esse processo, pois, segundo Cefai (2005), para entender os problemas públicos e seus resultados em forma de políticas públicas, uma das formas mais plausíveis consiste na inclinação analítica dessas arenas de tematização, dos espaços de sentido, das relações de força entre os atores e observar suas interações no campo do cotidiano. Pretende-se, com isso, investigar a relação entre o Estado e a sociedade (suas

alianças, estratégias, interrelações), e como esses fatores relacionais podem influenciar em processos de definição de políticas públicas. Para tanto, faz-se necessário descrever como se deu a interação entre os mais diversos atores no processo de criação da Política Estadual de Recursos Hídricos e como estava(m) configurada(s) a(s) arena(s) pública(s) em que ocorria(m) essa interação.

Esse modelo de análise considera a política pública como resultado da ação de “empreendedores”, já que para uma determinada situação ou evento se transformar em um problema é indispensável que haja a persuasão de que algo realmente deve ser feito. Nesse caso, são três os princípios básicos para conseguir a atenção daqueles atores que tomam as decisões no processo de formulação de políticas públicas: modo de divulgação; exposição de episódios como desastres que são utilizados para ilustrar o problema; e avaliações das políticas atuais ou ausência destas. São esses empreendedores que podem sustentar a argumentação e incluir a problemática na agenda de discussão da política, a depender das disputas, dos interesses e dos recursos acionados. Estes se articulam, também, por meio das redes de relação (MARQUES, 2000; MILANI, 2008). Segundo Souza (2006, p. 32), o que entendemos como instituições e estruturas “*são cristalizações dos movimentos, trocas e ‘encontros’ entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem*”.

Estudos sobre os espaços de sentido e interação foram realizados por autores clássicos da Sociologia. A título de ilustração, uma das definições de esfera pública mais utilizada atualmente é atribuída a Habermas, em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (2003). Após inúmeras críticas ao modelo inicial, o referido autor reformulou seu conceito e o adequou ao contexto teórico e social contemporâneo. Porém, alguns aspectos foram mantidos, a exemplo da imprensa e outros fatores que proporcionam as condições para a construção da esfera, cuja formação se dá através de sujeitos que conseguem arquitetar e manifestar suas opiniões a respeito de temas de interesse geral. Esses sujeitos compõem a esfera pública através da emissão de juízos e da “opinião pública” (reputação). Para o autor, tais juízos só se reforçam enquanto “públicos” por meio da esfera pública que, decisivamente, era apreciada como uma esfera de poder público, “*mas que agora se dissociava deste como o fórum para onde se dirigiam as pessoas privadas a fim de obrigar o poder público a se legitimar perante a opinião pública*” (HABERMAS, 2003, p. 40).

No que se refere ao significado do conceito de “público”, para Habermas (idem), a caracterização que ganha sentido é a de que este é o que sempre julga as informações. Dessa forma, aquilo que consiste no elemento de crítica é o que ganha publicidade (nos remetendo, também, ao modelo de análise defendido por Hannigan). Isso quer dizer que, para que seja

criada uma esfera pública, é necessário que haja um espaço onde sejam debatidos temas de interesse geral e, posteriormente, sejam julgados, acordados e publicizados, demonstrando análises sobre a realidade social. O autor elabora uma ressalva e destaca que só podemos considerar como esfera pública aquele espaço em que todos tenham acesso (o conceito de “todos” na teoria habermasiana diz respeito à classe burguesa com formação profissional).

Diferente disso, nosso modelo pauta-se em entender, também, como têm sido operados os subsistemas da Política de Recursos Hídricos. Para isso, a literatura tem mostrado a necessidade de uma inclinação maior para o papel da ciência e para uma análise de políticas públicas. Por essa perspectiva, a “coalizão de defesa” (*advocacy coalition framework*) conseguiu se consolidar como uma vertente importante em procedimentos de investigação política, na medida em que permite analisar um grupo que, munido de crenças, age e pressiona o Estado a ter estas realizadas em forma de políticas públicas (GOEDEGEBUURE; HUISMAN, 2008). Nessa ótica, o cientista político Paul Sabatier (2007) faz-se importante neste estudo por apresentar, em suas propostas analíticas sobre processos políticos, a complexidade dos processos de criação de políticas públicas, uma vez que envolve uma série de atores sociais, grupos de interesse, instituições governamentais e não governamentais, mídia e comunidade científica.

Dada a dificuldade de avaliar um programa em que há o envolvimento de várias esferas governamentais, o autor anteriormente citado sugere que o pesquisador elabore uma maneira simplificada de entendê-lo, o que foi possível, no seu caso, com o desenvolvimento de um quadro teórico com base em conceitos propícios e amplamente utilizados. Entre esses conceitos está justamente o já citado coalizão de defesa (*advocacy coalition framework*), uma vez que avalia o peso decisório de grupos que se articulam a partir de interesses consoantes, crenças e ideias próximas e que, a partir disso, oferecem estratégias de ação para influenciar nos processos de políticas públicas. No tocante à aplicação desse conceito em estudos que envolvem a política ambiental, Sabatier e Brashers (1993) expõem a fragmentação de crenças e como essas podem ser consideradas como um fenômeno que comporta diferentes situações, entre elas: 1. O fato de os núcleos da política serem indefinidamente formulados; 2. As crenças fundamentais são passíveis de mudança; 3. A defesa de diferentes núcleos políticos é feita pelos atores, o que pode influenciar em mudanças de coligação.

Por coalizão de defesa, como os estudos convergem para uma definição próxima, entendemos como um quadro de argumentações propostas e colocadas para debate nas arenas públicas para posterior construção do problema público de cunho ambiental e criação da política pública. Para ilustrar tal afirmativa, Beverwijk e Huisman (2008) reforçam esse argumento

exposto ao se utilizarem dos estudos de Paul Sabatier para explicarem que uma coalizão aciona suas estratégias por meio de crenças e valores como forma de pressionar as instâncias governamentais para receberem as suas demandas e responderem em forma de políticas públicas. Desse modo, tal conceito também norteou esta tese, pois presume que uma política pública é gerida a partir da interação de grupos de interesse (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). A escolha por este modelo de análise também é justificada por se opor a modelos que destacam os ciclos da política, pois consideramos tal vertente incapaz de explicitar sobre as mudanças que ocorrem nas políticas públicas.

Este arcabouço analítico com o qual dialogamos está enquadrado numa perspectiva que considera o modo como um determinado problema ganha a esfera do Estado, fazendo parte de sua agenda. Embora tais estudos sinalizem para o fato de alguns itinerários de eventos e constrangimentos institucionais restringirem a oportunidade desses problemas serem transformados em objeto da política, tais estudos indicam a importância de uma investigação sobre a construção das arenas públicas, imbuídas de um conjunto de valores e ideais (processos cognitivos) e sua relação com o aparato burocrático da administração pública. Tal sugestão evidencia a ideia de que determinados atores constroem suas problemáticas e buscam chamar a atenção dos “decisores políticos” (SABATIER, 1988). Ademais, demonstra que esta perspectiva teórica, muito influente na análise de políticas públicas, se esforça para estabelecer uma relação de causalidade entre regras e expectativas concebidas pelas instituições.

Por outro viés complementar a este, apresentamos, também, as investigações que se dedicam ao entendimento dos atores nesses processos. Tais estudos atribuem um caráter funcionalista aos sujeitos ou grupos que participam ou constroem a arena pública, estes dotados da capacidade de influenciar nos perfis e remates das políticas públicas. Dada a abordagem microsociológica desses estudos, suas ferramentas teóricas são particularmente interessantes para este trabalho, uma vez que possibilitam traçar um mapeamento das instituições estatais. Nesse contexto, a literatura nacional e a internacional têm tratado dessas dinâmicas a partir do levantamento de questões que abordam, por exemplo, os usos da formação acadêmica e das competências decorridas da expertise para analisar tais processos. As abordagens que tratam dessa temática defendem que o aumento na frequência de participação desses tipos de atores assume um papel de destaque no que se refere à construção de problemas ambientais e à formação de grupos de reivindicação (LASCOUMES, 1994; SCHARPF, 2000; OLIVEIRA, 2009; NASCIMENTO, 2014). Embora tais abordagens tomem por base a dimensão neoinstitucional, que parte do princípio de que as regras institucionais condicionam os

comportamentos e disposições individuais em organizações, não negligenciam a ação dos atores e das instituições como imperativos importantes em processos de políticas públicas.

Por essa ótica, Lascoumes (1994), ao analisar o modo como os meios de comunicação tratam da questão acima citada, argumenta que, ao mesmo tempo que o conhecimento científico e técnico possibilitou a mudança a partir do fornecimento de uma “energia verde”, traduz-se, também, trinta anos mais tarde, em processos de criação de políticas ambientais com alto índice da participação de especialistas, engenheiros e técnicos. O autor explica que os problemas ambientais passam a ser construídos, projetados e geridos por uma ótica mais científica e técnica, fazendo com que os ativistas ambientais, longe de promoverem o conhecimento pré-técnico, assegurem o advento de uma política ambiental baseada no uso racional dos recursos. Diante disso, e pela importância em analisar o papel do saber técnico e da expertise em processos como esse, é que se faz necessário se debruçar sobre uma análise que consiga dar conta de explicar como o uso desses recursos influenciou na criação da Política de Recursos Hídricos de Sergipe.

O desenvolvimento de um estudo que leve em consideração esse modelo analítico permite uma visão ampla do entendimento da gênese de uma política pública, assim como uma análise da complexidade que envolve os modos de criação e o reflexo em seus modelos. Nesse sentido, é válido se atentar para a relação entre o Estado e a sociedade civil, pois é a partir dessa interação que surgem os atores sociais que podem influenciar na definição da política pública, dispostos em importantes arenas públicas de discussão e munidos de saber técnico especializado na área, além de outros recursos. Entretanto, enfrentamos alguns desafios neste campo de investigação. O primeiro deles diz respeito, ao que parece, ao baixo acúmulo de conhecimento na área. Melo (1999) defende veementemente a necessidade de construção de uma agenda de pesquisa no Brasil que possa dialogar, inclusive, com outras áreas de conhecimento. Por outro lado, o segundo desafio caminha em direção oposta à prerrogativa anterior, justamente pelo grande quantitativo de análises com foco em políticas setoriais, no modelo de estudo de caso, o que impede a verticalização das produções. Por fim, é importante se atentar para o terceiro desafio que consiste na justaposição entre o campo científico e de pesquisa em políticas públicas com os órgãos governamentais. Tal relação pode gerar, como resultado, a produção de estudos estritamente normativos, o que pode fazer com que essas instituições também deliberem sobre o que pode ser estudado ou não. Isso está atrelado às escolhas dos temas, quando instituições parecem sinalizar para um grande quantitativo de estudos específicos, o que causa lacunas em temas necessários na atualidade, a exemplo burocracia, importante parte no processo que implementa as políticas públicas (MELO, 1999; FARIA, 2003).

De modo geral, é válido destacar que a “Sociologia do Estado” proposta por Birnbaum e Badie (1979), com base na Sociologia Histórica do Estado desenvolvida por Tilly (1975) em particular, baseia-se no conceito de diferenciação. Refere-se ao empoderamento do Estado em relação às estruturas sociais, sob a forma de sua institucionalização por meio do desenvolvimento de uma administração burocrática e o controle centralizado da lógica judicial e fiscal. A principal contribuição desta abordagem é fornecer categorias de análise que permitam entender o surgimento histórico do Estado, o seu desenvolvimento e a comparação de trajetórias particulares (BIRNBAUM; BADIE, 1979). Também permite analisar as transformações do Estado a partir da dinâmica da evolução das políticas públicas e o papel crescente dos atores (LE GALÈS, 1999). Faz-se pertinente entender o cerne do processo que levou o Estado a ser cada vez menos capaz de agir de forma autônoma, tendo em vista a multiplicação de atores e níveis de ação pública, mesmo entendendo a sua capacidade de ação. Diante disso, o Estado está cada vez mais interativo no contexto de um processo de construção coletiva da ação na produção de políticas públicas (HASSENTEUFEL, 2008).

Neste subtópico foram apresentadas as principais linhas teóricas e conceituais que balizarão o desenvolvimento deste estudo, a partir da contribuição que a Sociologia permite ao campo investigativo dos processos de políticas públicas. De modo geral, relacionamos aqueles estudos que se dedicam na apresentação do peso das instituições e dos atores, considerando-os agentes que influenciam direta ou indiretamente na formação e implantação dessas políticas, com aqueles estudos cujo foco está em indicar os elementos constitutivos e determinantes para o processo de produção das *policies*, a exemplo dos imperativos, das crenças e da expertise. Com isso, almejamos estabelecer uma correlação entre Estado, políticas públicas e elementos constitutivos.

A problemática que envolve o uso dos recursos hídricos e a alarmante ameaça de escassez figuram um emblemático caso de problema ambiental global, assim como é apresentada a situação da mudança climática, por exemplo. O estudo de Viola (2002) sobre o lugar do Brasil no regime internacional de mudança climática indica que há forte imbricação entre os problemas ambientais globais, a revolução da informação e a globalização econômica, e como esta serviu como contributo para alterar as relações entre os estados. As mudanças de postura normativa e gerencial indicam que, se até o ano de 1970, os estados conseguiam solucionar os problemas por meio da conciliação ou da imposição sem questionar a sua soberania, a partir de 1980 acontece uma perda significativa no que diz respeito à autonomia no poder decisório dessas instituições, uma vez que se faz cada vez mais urgente pensar e articular uma maior cooperação internacional. O discurso agora pauta-se na ideia do benefício

coletivo e da segurança ambiental em detrimento dos interesses individuais (VIOLA, 2002). Nesse ínterim, reformulam-se as análises sobre o poder decisório do Estado enquanto instituição de poder e regulação.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

*O que faz uma socióloga pesquisar sobre a política de águas?* Sempre acompanhada por um olhar de espanto ou curiosidade pelo lugar considerado incomum, esta pergunta era dirigida a mim<sup>3</sup> quase por unanimidade quando estava iniciando as pesquisas de campo exploratórias e me encontrava nas várias recepções das secretarias explicando os objetivos da minha pesquisa. A insistência dessa pergunta, elaborada das mais diversas formas, mas mantida a sua base semântica e interpretativa, me fazia refletir, primeiramente, naquele momento, sobre o lugar da Sociologia em estudos relacionados ao meio ambiente e mais particularmente aos recursos hídricos. Em seguida, o questionamento se voltava para como o tema ainda possui certa tendência a ser discutido pelas ciências ambientais e engenharias. prontamente respondia que a Sociologia é uma área multifacetada e que apreende diversos aspectos da vida social e política, de modo que a atenção dada ao estudo da institucionalização da política de recursos hídricos me interessava justamente para entender como o Estado organiza os seus processos de políticas públicas. As feições de espanto eram substituídas pelas de mais curiosidade ainda e longe dos estigmas daquelas salas de espera congelantes das repartições e secretarias de governo, a atenção dada ao tema e o cuidado no fornecimento das informações e documentos necessários foram determinantes para a feitura deste trabalho.

Entretanto, esse “livre acesso” não era de todo harmonioso. A necessidade de explorar grande número de secretarias vinculadas ao Estado me apresentava uma diversidade de entraves e desafios, tanto do ponto de vista da receptividade do projeto quanto do acesso aos informantes-chaves para a pesquisa. Se, por um lado, o acesso à Superintendência de Recursos Hídricos e à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos era sempre proveitoso e de aprofundamento dos dados coletados, muito pelas características de gestão implantadas em ambas as instituições, com transparência das informações, aos vínculos construídos a partir de pesquisas anteriores e ao interesse nos resultados. Em diversos momentos, nas variadas instâncias, a dinâmica da “sala de espera” apresentava informações importantes para o

---

<sup>3</sup> Início este tópico em primeira pessoa porque as experiências do “fazer trabalho de campo” transpassam a neutralidade e o rigor exigido da escrita normativa do campo científico e acadêmico.

entendimento do objeto empírico, a exemplo dos bastidores da política, dos grupos de oposição e de decisões que trariam forte apelo midiático.

Naquela circunstância, retomava constantemente a análise de Zenobi (2010) para entender os múltiplos olhares dirigidos aos pesquisadores das ciências sociais e às causas disto. Desde “espiões” a “infiltrados”, “*as suspeitas e as acusações sobre nosso trabalho costumam estar relacionadas ao uso que poderíamos fazer do conhecimento construído a partir do trabalho de campo desenvolvido nessas comunidades*”, justificável pelo histórico positivista que cunhou certo poderio de um tipo de conhecimento sobre outro e por alguns casos de desvio da prática de pesquisa por alguns membros da área (ZENOBÍ, 2010, p. 471). Diante disso, o autor enfatiza que para aqueles estudos que visam recuperar o ponto de vista dos atores, nada mais adequado do que uma aproximação com os nativos. Nisso, a realização do trabalho de campo me aproximou das categorias nativas, das tramas de relações, do “fazer” administração pública e dos jogos de engrenagens do Estado, uma vez que era naquele lugar comum que os dados adquiriam significado. Como resultado, também, da interação humana, a experiência da pesquisa sempre foi interpretada a partir dos aspectos locais e específicos dos lugares da produção dos dados, das suas idas e vindas, dos acasos e contingências, das mudanças de planos e subentendidos.

De igual modo, o estudo de Oliveira (2010) intitulado *O antropólogo como um “espião”*: quando a observação participante põe em “risco” as fronteiras dos grupos estudados, nos permitiu questionar a disseminação da categoria “espião” por aqueles que estão “do outro lado” da pesquisa. Quando entendemos como a presença de um pesquisador em espaços técnicos e de decisão política altera a sua dinâmica própria, encontramos nessa “intervenção” parte da explicação sobre os entraves para a coleta de dados. De forma geral, a construção de um imaginário que adjetiva o pesquisador como “intruso” ou “espião” revela as dificuldades encontradas no processo de negociação de entrevista e demais caminhos metodológicos, além de apontar preliminarmente a natureza da instituição pesquisada. Aproximando o estudo de Oliveira (2010) dos caminhos metodológicos que percorri ao longo da pesquisa, ficou visível que existem dificuldades próprias do trabalho de campo e que, a depender do objeto de investigação, essas dificuldades são apresentadas em maior grau.

Entre as “mudanças de rota” ao longo da pesquisa, o falecimento do Engenheiro Agrônomo José Holanda Neto me forçou a traçar novos quadros de entrevistas. Lotado na Secretaria Estadual de Agricultura e membro do Conselho Estadual dos Recursos Hídricos, era considerado um dos principais nomes na gestão dos recursos hídricos em Sergipe. Tendo em vista a organização do cronograma de entrevistas para a elaboração do conjunto de dados desta

tese, sua morte, em dezembro de 2017, decorrente de problemas de saúde, nos deixou lacunas - para além da sua figura humana e das suas características de empatia, empolgação com a pesquisa e disponibilidade enquanto ator do Estado - tanto de informações precisas e da sua experiência no processo de política pública, quanto de sugestões e interpretações dos documentos oficiais. Os hiatos deixados por este acontecimento foram minimizados por meio do resgate de entrevistas realizadas para a pesquisa desenvolvida em nível de mestrado, durante os anos de 2012 e 2013, embora com uma abordagem micro, mas que trouxeram diversos elementos sobre a forma como o Estado de Sergipe gerencia os seus recursos hídricos e está conectado à dinâmica federal. Fiz questão de narrar este fatídico episódio para ilustrar que, embora tenhamos um plano de trabalho consistente, com alternativas, o campo nos fornece outros elementos os quais não prevíamos. Por outro lado, aqueles elementos previsíveis, como a dificuldade de acesso a algumas secretarias, a alta burocracia e os termos nativos, foram estrategicamente revertidos a partir da participação em eventos promovidos por essas secretarias, a exemplo do Encontro de Recursos Hídricos em Sergipe, acompanhado desde o ano de 2014.

Diante do relato, entendemos alguns percursos também determinantes para a condução de um trabalho de pesquisa e que muitas vezes fogem do rigor e dos critérios normativos exigidos e sempre presentes nas descrições metodológicas dos estudos publicados, geralmente elencados de forma ordeira. As aproximações com a dinâmica de funcionamento do Estado, por meio dos seus dirigentes e do “fazer oficial” nos<sup>4</sup> revelou aquilo que almejávamos enquanto objetivo de pesquisa. O suporte teórico nos mostrou que a análise de processos de políticas públicas, caracterizada por uma série de modelos, tipos e problematização da pesquisa teórica e empírica é entendida, geralmente, sob o prisma metodológico, como a ciência da ação. Tal abordagem, focada nas instituições estatais e públicas, bem como nos atores, também ajudou a afirmar uma historicização necessária desses objetos. Nesse sentido, o desejo de apresentar uma espécie de “Sociologia da ação pública” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012) é uma forma de ter em conta algumas tradições alinhadas em favor de uma abordagem que é totalmente das Ciências Sociais.

A partir da orientação conduzida pelo modelo de análise para a dimensão metodológica, este trabalho foi operacionalizado a partir da vertente analítica baseada na abordagem qualitativa em processos de políticas públicas (ECO, 2012; BECKER, 1994; QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998; CASTRO, 2002; BEAUD; WEBER, 2007). Por essa ótica, os

---

<sup>4</sup> Retomo a escrita em terceira pessoa, com vista a manter o padrão textual orientado para a escrita científica e acadêmica, uma vez que o conteúdo apresentado a partir daqui justifica a mudança.

recursos metodológicos que norteiam o trabalho de campo estão previamente divididos e conectados ao menos a três momentos determinantes para a coleta e análise dos dados. Os procedimentos metodológicos apresentados aqui não anulam a possibilidade de inclusão de outros ora considerados mais pertinentes, mas, para este momento, são aqueles necessários para se obter a aproximação das respostas aos questionamentos e aos objetivos propostos.

No primeiro momento, como pesquisa exploratória, como habitual e eficaz, foi realizado um amplo levantamento sobre um apanhado da problemática ambiental em Sergipe a partir da utilização de trabalhos acadêmicos (monografias, dissertações, teses e artigos) e da catalogação de notícias em jornais de circulação local e no Arquivo Público da cidade de Aracaju, a partir da década de 1930, uma vez publicado o Código de Águas naquela época, e também com maior atenção a partir de 1978, ano em que foi fundado o primeiro órgão de proteção ambiental do estado. Após isso, focamos na catalogação de todo o aparato informativo sobre a questão das águas nesses mesmos espaços de busca. Esse tipo de postura significa o quão importante é “preparar o terreno” para as observações e análises posteriores, a fim de impedir juízos errôneos ou incursão no campo investigativo com conceitos e teorias cristalizadas, o que poderia levar a forçar conexões entre modelo de análise e objeto empírico. Este mesmo exercício foi realizado numa perspectiva macro sobre a conjuntura nacional, bem como alguns exemplos internacionais.

De igual modo, foi possível criar uma espécie de mapeamento sobre o que se tem escrito sobre o tema tanto na esfera acadêmica quanto nos espaços da mídia local. Além disso, num primeiro momento, conseguimos elencar os argumentos ambientais, os principais atores envolvidos e seus modos de atuação, bem como os espaços de articulação em paralelo com a dinâmica federal e internacional sobre o tema. É essa imersão no terreno do cotidiano do objeto, mesmo sendo este construído no passado, que nos possibilita estabelecer um parâmetro inicial e traçar as próximas etapas da pesquisa (BEAUD; WEBER, 2007).

A partir disso, pôde-se avançar na coleta e análise documental de informações disponíveis na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, na Superintendência de Recursos Hídricos, nos Comitês de Bacias Hidrográficas dos rios Sergipe, Piauí, Japaratuba e São Francisco, e na Agência Nacional de Águas referente à gestão dos recursos hídricos, bem como ao processo de identificação do problema público em torno da gestão das águas e como a partir desta identificação houve a “inclinação de olhar” para a criação de uma política pública nos moldes da Política Estadual de Recursos Hídricos. Para isso, foram utilizados arquivos a exemplo de atas das reuniões, relatórios, decretos, legislação, editais e relatos de audiências públicas. Tal etapa visou “reconstituir” a “construção do oficial”, como um elemento fundante

dos delineamentos posteriores para o resultado da política pública. Então, temos desde os encontros para articulação do escopo da política, até os argumentos publicizados em forma de legislação e posterior adequação à política nacional que versava sobre a gestão dos recursos hídricos. De igual modo, para alcançar a proposta de formatar o desenho da Política Nacional de Recursos Hídricos, realizamos uma profunda análise documental, esta que permitiu grande parte dos dados que seguem ao longo dos capítulos, sendo estes os principais: Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2006); relatório “Água e Desenvolvimento Sustentável: Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil” (2013), produzido pela Superintendência de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil; o documento *The Limits to Growth* (1972); os documentos Série Água Brasil (COSTA, 2003) e GEO-Brasil (BRASIL, 2007); por fim, o projeto de lei nº 2249-1991, com toda a sua tramitação.

Ligado a este procedimento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas para fins exploratórios, tendo como informantes os dirigentes e técnicos das instâncias que fazem parte da gestão dos recursos hídricos do Estado de Sergipe. Essas entrevistas fazem parte das ferramentas de produção dos dados qualitativos deste estudo na medida em que permitem, além de estabelecer uma interação entre o pesquisador e o entrevistado, abstrair informações que não poderiam ser obtidas apenas com a análise documental, assim como nos ajuda a compreender, explorar e verificar com maior clareza o fenômeno estudado, as gramáticas nativas e as subjetividades do discurso (GOODE; HATT, 1975; BEAUD; WEBER, 2007).

A partir desse diagnóstico inicial, no terceiro momento foram realizadas entrevistas semiestruturadas, numa tentativa de apreender como os diversos atores que fizeram parte deste processo se posicionaram em relação à causa, a fim de entender as interações, as redes formadas, os conflitos e composição das coalizões, o uso do saber técnico para a defesa da causa e identificar as arenas públicas enquanto espaços de sentido nesse processo. Nessa perspectiva, o discurso desempenha diferentes funções nos estudos ambientais: desde a história/enredo que subsidia a prática institucional e a atuação de movimentos ambientalistas, até uma “retórica” pautada na construção de imagens e práticas divididas no viés científico, regulatório e poético (HAJER, 1995; HANNIGAN, 2009). Desse modo, se o principal foco deste estudo consiste em percorrer os caminhos que resultaram na formação de uma política pública, partimos daqueles atores que a moldaram. Para isso, foram entrevistados técnicos e dirigentes que fizeram parte desse processo de política pública e que se encontram alocados nos seguintes órgãos públicos: Superintendência de Recursos Hídricos de Sergipe, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Administração Estadual de Meio Ambiente, Secretaria de Planejamento e Orçamento, Procuradoria Geral do Estado de Sergipe, Companhia de Saneamento de Sergipe,

Secretaria da Fazenda, Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe, Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia de Sergipe, Secretaria de Agricultura, Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe, Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas e, por fim, o Instituto Tecnológico e de Pesquisa do Estado de Sergipe. Além disso, investigamos a formação e consolidação dos comitês de bacias hidrográficas já elencados aqui, a fim de entendermos sobre a operacionalização do Programa de Gestão Participativa dos Recursos Hídricos do Estado, cuja representação se dá por tais instâncias, com peso consultivo na gestão da política de recursos hídricos.

Arelado a todos os procedimentos metodológicos, realizamos outro exercício concomitante sobre a mais prudente e possível forma de apresentação do texto. Para isso, nos utilizamos das orientações de Howard Becker (2015) sobre a escrita acadêmica a partir de circunstâncias particulares e como estas ilustram aspectos macroestruturais constitutivos da ação de redigir. Desde o debate e sugestões para lidar com os nossos receios e dificuldades de esquematização do pensamento e posterior materialização em forma de texto, até o peso da aceitação ou não do texto, ou seja, o julgamento, entendemos o exercício da escrita como uma atividade extremamente laboriosa. A partir disso, entendemos que o ato de escrever é apreendido por meio das experiências da vida acadêmica, adquirindo um aspecto profissional. De modo geral, o autor nos permite entender que *“você aprende a escrever baseando-se no mundo ao seu redor, tanto pelo que ele lhe impõe quanto pelo que lhe oferece”* (BECKER, 2015, p. 149).

## PLANO GERAL DA TESE

O primeiro capítulo, intitulado “Estado e Institucionalização das Políticas de Recursos Hídricos”, foi dividido em três tópicos (1) Algumas Notas Sobre os Recursos Hídricos na Esfera Internacional das Políticas Ambientais: limites das águas, conflitos e processos decisórios; (2) Arenas Contemporâneas de Descentralização das Políticas Ambientais em Nível Internacional; (3) Principais contextos para a tomada de consciência e publicização da problemática da água. De forma geral, mapeamos exemplos de gestão internacional da água na contemporaneidade, a partir das suas estratégias, conflitos e inovações, principalmente naqueles casos das “águas transfronteiriças”, palco de crises e disputas constantes. A partir do processo de “internacionalização da política das águas”, atentamo-nos para a relação entre Estado, políticas públicas e gestão. Por isso, inicialmente o texto é conduzido por “algumas notas” as quais

discutem a extensão da problemática dos recursos hídricos a partir das bases ideológicas, relações internacionais, da situação dos países em posição de destaque no debate, conflitos e a condução dos processos de políticas públicas. Feito isso, estendemos esse exercício para a esfera nacional e regional, a partir das conexões com os espaços políticos internacionais. Desse modo, percorremos os diferentes casos escolhidos para destacarmos as reconfigurações institucionais e de governabilidade nacional e internacional, principalmente ao longo das quatro últimas décadas, resultantes das mudanças no sentido operacional e de função do Estado, até chegarmos aos novos referenciais de sustentabilidade e de democracia, afluindo para as finalidades econômicas, de direito e de proteção dos recursos hídricos.

Já o segundo capítulo, este o mais amplo e denso deste estudo, discutiu os caminhos, instrumentos e referenciais da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9433/97. Foram identificados os contextos, recursos e arenas decisórias estabelecidas para a efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, conhecida como *Política das Águas*. Ademais, debruçamo-nos numa investigação dedicada ao mapeamento dos elementos políticos e argumentativos que desenharam o arquétipo da referida política pública. Por meio de um minucioso exercício analítico do conteúdo apresentado pelo Dossiê-PL-2249-1991, principal documento informativo do processo de tramitação do projeto, construímos a narrativa sobre o processo de criação da referida lei, de modo que possamos visualizar as idiossincrasias próprias deste objeto empírico. De modo específico, identificamos como a construção da problemática da água em Sergipe absorveu demandas federais e internacionais a partir do enfoque dado ao estudo dos elementos políticos, técnicos e burocráticos que desenharam o formato contemporâneo da Política das Águas em nível nacional e estadual. Assim, este capítulo nos conduziu para uma reflexão sobre os elementos que se combinaram na criação de uma política pública e de que modo seus instrumentos se enquadram em um novo olhar sobre a água como um recurso econômico, político e social, e de que modo esses instrumentos coadunam com novas demandas e uma nova realidade hídrica, inclusive de escassez.

Finalmente, o terceiro capítulo, intitulado “O modelo de gestão participativa como proposta de descentralização da gestão dos recursos hídricos”, versa justamente sobre o último objetivo da pesquisa, qual seja, entender os mecanismos de incorporação dos elementos do modelo de Gestão participativa e como esta tem sido operacionalizada por meio dos Comitês de Bacias Hidrográficas em nível nacional e estadual. É nesse momento que problematizamos a relação entre o processo de descentralização da gestão dos recursos hídricos no Brasil e com a criação dos comitês de bacia. Diante disso, alcançamos um importante diagnóstico para compor este estudo, o de transitarmos entre o debate político, burocrático e acadêmico referente

à estruturação de um modelo de Estado centralizador e de como esta característica foi sendo questionada desde a década de 1980 com a inserção de novos atores na cena política. Ademais, problematizamos a forma como o novo modelo de administração dos recursos hídricos, posterior à aprovação da Política das Águas, apontava para a descentralização na esfera das bacias hidrográficas e sua integração entre os níveis federal e regional das políticas ambientais, mas que esbarrou em culturas políticas enraizadas.

De forma geral, a importância deste estudo está em oportunizar uma análise da atuação do Estado no processo de construção da Política Nacional de Recursos Hídricos a partir dos paralelos com a Política de Recursos Hídricos de Sergipe. Para isso, categorias como “capacidade organizativa”, “grupos de interesse”, “poder decisório”, “modelo de gestão” e “construção de política pública” figuram por todo o texto. De forma geral, oferecemos um conjunto de interpretações sobre a forma como o Estado atua a partir da sua envergadura para conduzir processos de políticas ambientais. Assim, ao longo deste estudo é ofertado um expressivo quadro interpretativo que relaciona Estado, Políticas Públicas e Meio Ambiente, especificamente por meio da investigação da institucionalização da gestão das águas no país, bem como da sua instrumentalização por meio da criação de diversas ferramentas políticas, administrativas, econômicas, técnicas e sociais.

## **1. ESTADO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE RECURSOS HÍDRICOS: HIDROPOLÍTICA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CONCEPÇÃO SOBRE AS ÁGUAS**

Diante das necessidades que parecem crescer em nível global, da democratização dos riscos e da ameaça de escassez hídrica, é pertinente questionar a possibilidade de uma saída para a gestão internacional da água? A pergunta acima é o que direciona a nossa reflexão nesta unidade que se segue, numa tentativa de elaborar uma apresentação geral sobre a organização do Estado brasileiro a partir da construção da política de recursos hídricos com vistas a estabelecer uma conexão com a dinâmica internacional sobre o tema. Partindo desse debate sobre o que chamamos de “internacionalização da política das águas”, atentamos para a relação entre Estado, políticas públicas e gestão, esta como foco geral deste estudo. Nesse ínterim, inicialmente apresentamos algumas notas que tratam da dimensão internacional sobre a questão dos recursos hídricos a partir das bases ideológicas, relações internacionais, países em posição de destaque no debate, conflitos e a própria construção de políticas públicas. A partir dessas “notas introdutórias” trazemos este mapeamento para o nível nacional e regional, mas não de forma isolada ou desconectada. Longe de reproduzirmos aqueles trabalhos que partem da lógica internacional-nacional-local numa ordem hierárquica e muitas vezes isolada, o nosso foco é estabelecermos um exercício de identificação dos reflexos da dinâmica internacional sobre a produção de políticas ambientais. A ideia de que a política internacional tencionou de alguma forma o Estado brasileiro será tratada, na verdade, como hipótese de trabalho, uma vez que discutiremos aspectos particulares e diversos do modo como opera o processo de formulação de políticas públicas.

O alcance desse esforço intelectual nos permite entender como as questões relacionadas ao meio ambiente e aos recursos hídricos passam a fazer parte das instâncias públicas e refletem na implantação de projetos e programas. Assim, transitamos pela conjuntura internacional e sua influência no contexto brasileiro a fim de alcançarmos o melhor entendimento sobre a construção de uma agenda ambiental atrelada à ideia de federalização e descentralização das políticas públicas. Apresentamos, com isso, uma explanação geral sobre a gênese da preocupação com a água na modernidade e seus sistemas de gerenciamento ao longo do último século, até chegarmos às políticas nacional e estadual de recursos hídricos. De forma geral, fazemos o caminho entre o que chamamos de “entrelaçamento institucional”, resultado de percursos históricos específicos da conjuntura brasileira, em referência ao estudo de Abers e Keck (2017), para entendermos que a legislação, as instituições e todo o aparato em torno das

políticas de gestão dos recursos hídricos são resultado de atores que “deram vida” a esses instrumentos a partir de um conjunto de retóricas, estratégias e composição de arenas. Tal campo ganhou diversos desenhos institucionais nas últimas décadas, o que merece atenção tendo em vista a complexidade da própria gestão e do formato administrativo, principalmente no que diz respeito à legislação básica e aos jogos de interesses.

De forma ampla, entendemos que a literatura referente ao debate construído em torno da problemática ambiental e sua relação com o Estado tem evidenciado cada vez mais a importância e o peso de novos atores sociais nesses espaços estratégicos de construção e operacionalização das políticas públicas. Mas, devemos alertar que a discussão sobre a política ambiental, e mais especificamente sobre os recursos hídricos, trata-se de um processo tenso e controverso, justamente pelas especificidades e sazonalidades com que a questão é apreendida pelas instâncias decisórias. Essa complexidade testou uma hipótese pertinente, qual seja, a de que somente o aumento da participação de diversos atores sociais não seria o suficiente ou o ponto de partida para as mudanças necessárias no gerenciamento, muito embora tal contexto impacte em clivagens no sistema mundial. Ao nos dedicarmos ao exame do desenvolvimento da política dos recursos hídricos desde a década de 1970, verificamos que dezenas de países têm adotado modelos de políticas públicas e implantado órgãos responsáveis por gerenciá-los, consolidando uma agenda da água altamente complexa, mesmo permeada por exemplos de governança incipientes e ineficazes quanto à resolução dos problemas com proporções globais. Com isso, entendemos que os novos instrumentos, recursos e métodos adotados nos processos de decisão, bem como as mudanças institucionais e de governança foram determinantes para a condução dos rumos desse arquétipo de políticas públicas. Nessa perspectiva, perpassamos os casos escolhidos para destacarmos as reconfigurações institucionais e de governabilidade nacional e internacional, resultantes das mudanças no sentido operacional e de função do Estado, até chegarmos aos novos referenciais de sustentabilidade e de democracia, convergindo para os objetivos econômicos, de direito e de proteção dos recursos hídricos. O número de programas direcionados para a gestão da água tem prosseguido lado a lado das mudanças gradativas referentes às limitações de acesso ao recurso.

Em uma escala global e num contexto em que a posse de reservas de água doce tem sido cada vez mais entendida como um recurso estratégico, o Brasil se posiciona no contexto internacional como um país detentor de uma das maiores reservas de água doce do mundo, perfazendo o percentual de cerca de 12%, graças aos seus rios e importantes reservas subterrâneas. Evidentemente, este país, apesar da posição privilegiada, não está imune a problemática do acesso à água e a sua distribuição em cada estado, com vistas a garantir a

satisfação das necessidades de seus cidadãos. Nesse sentido, compreender a vertente de uma gestão sustentável da água significa entender a sua vulnerabilidade e a necessidade de assegurar a preservação de um recurso independentemente do capital inicialmente disponível.

Amplamente alardeado no contexto científico e social, o panorama mundial é de crise de abastecimento de água, muito embora esta seja apreciada como um insumo renovável, mas que tem dado claros sinais de depauperamento. Tal panorama tem sido apresentado e ganhado ainda mais páginas, por exemplo, nos relatórios de análise de conjuntura hídrica divulgados anualmente pela Agência Nacional de Águas no Brasil desde 2009, os quais sinalizam para a situação da qualidade e quantidade da água, seus usos e gestão. Numa perspectiva mais ampla, as análises epidemiológicas indicam o contingente em torno de 1 bilhão de pessoas que não dispõem do recurso em boas condições de ingestão e utilização para fins gerais. Quando se refere ao acesso ao saneamento básico, esse contingente chega a mais de 2 bilhões de pessoas que não possuem rede de esgoto, esta que é a causa de milhões de mortes em decorrência do não tratamento da água (UNESCO, 2003).

Por outro lado, a problemática também permeia os processos de desertificação e desastres decorrentes das enchentes periódicas. Países como Egito, Jordânia, Argélia e Israel convivem historicamente com o fantasma da escassez hídrica. Outros números nos dão suporte ilustrativo desta questão: em torno de 40% da população do mundo é atingida com os problemas da escassez, sendo os países do Oriente Médio aqueles mais deficitários (MMA/SRH, 1997; 2000; BECKER, 2003; UNESCO, 2003). Nesse cenário está o compartilhamento, este perfazendo 60% de todo o volume total do recurso e que se tornou a célula de discussão e ao mesmo tempo penúria da maioria dos Estados. Os desafios persistentes e emergentes da água são evidentes em todo o mundo e recentemente serviram de base para alguns governos reavaliarem sua abordagem em relação à sua gestão. Nas últimas décadas, exemplos como a África do Sul, União Europeia, Brasil e Rússia aprovaram políticas inovadoras de água, sinalizando um compromisso crescente com a gestão da água mais abrangente e integrada, moldada por uma variedade de políticas, fatores econômicos, ambientais e sociais. Embora tenhamos estas muitas especificidades, além dos mecanismos de governo que variam consideravelmente nesses países, identificamos elementos próximos em cada um desses esforços: (1) Reconhecimento dos problemas na qualidade da água, sua escassez e degradação do meio ambiente; (2) Necessidade de melhorias na coleta de dados sobre a situação da água no mundo; (3) Necessidade de tomada de decisão descentralizada; (4) Esclarecimento de papéis e responsabilidades institucionais; (5) Precificação para disponibilidade da água (GLEICK, 1993).

Para além de uma infinidade de concepções apocalípticas sobre a disponibilidade de água, temos aquelas que apontam a previsão de conflitos bélicos. Tal perspectiva está pautada, também, no imperativo de compartilhamento dos rios e afluentes, uma vez que contamos com mais de 200 bacias hidrográficas repartidas por dois ou mais países, tendo os conflitos potencializados a depender da posição internacional que o país ocupa e do seu poder armamentista. O Egito, por exemplo, tem suas necessidades supridas pelo rio Nilo, este que tem sua montante<sup>5</sup> compartilhada também por mais nove países, inclusive melhor aparelhados militarmente e com foco no crescimento do agronegócio e na expansão das cidades. Esta conjuntura nos remete às bacias hidrográficas transfronteiriças, que demandam uma maior atenção do ponto de vista operacional, de gestão e acordos políticos, como é o caso da bacia do rio Apa, que percorre parte do Brasil e do Paraguai (BECKER, 2003; BROCH, 2008).

O fato é que desde o último século as várias mudanças institucionais envolvendo a administração dos recursos hídricos demonstram incongruências em torno da própria definição conceitual. Isso é resultado do conjunto diverso de atores com objetivos e interesses próprios que fazem uso da água, o que a transforma num recurso natural de difícil gestão. Como ocorreu em outros países, no Brasil, os analistas e pesquisadores sobre políticas públicas tecem duras críticas a pouca importância que foi dada para a tentativa de unir ou harmonizar os diferentes usos humanos da água, desde a finalidade do consumo doméstico até o seu peso no turismo, por exemplo.

### 1.1 ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS<sup>6</sup>, RACIONALIDADE E NOVAS CONCEPÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RECURSOS HÍDRICOS COMO INSTRUMENTO DE PODER POLÍTICO, ECONÔMICO E CIENTÍFICO

Antes de apresentarmos os contextos em que o Estado e outros atores institucionais ou sociais acionaram os mais diversos papéis e referenciais em processos de políticas públicas com foco para a regulação dos recursos hídricos, precisamos localizar, neste espaço investigativo, algumas dificuldades metodológicas ou tendências analíticas que levam em consideração a relação entre gestão dos recursos hídricos, ações do Estado e conflitos, ora representadas por uma área de contínuo interesse e debate na literatura sobre políticas públicas (GLEICK, 1993).

---

<sup>5</sup> *Montante* é um termo popularmente utilizado na hidrologia para descrever a posição ou o lugar de referência de um rio. De forma mais específica e simplificada, conceitua-se como o lugar da nascente, direcionada do ponto mais baixo para o ponto mais alto. Já a *jusante* (termo que aparecerá em outros momentos deste texto) significa o percurso que a água realiza ao longo do rio.

<sup>6</sup> A literatura também utiliza as seguintes denominações: águas transnacionais, águas internacionais, águas internacionalmente compartilhadas ou águas compartilhadas.

As dificuldades de construção de um panorama geral sobre o tema de sustentação deste estudo foram desencadeadas, entre outros hiatos analíticos, pela carência de instrumentos qualitativos e quantitativos em escala global para avaliar esses processos decisórios. De modo geral, o fato de a maioria da literatura ser baseada em estudos de casos individuais<sup>7</sup> instalou uma tendência que colocou as investigações na perspectiva macro como insuficientes. Diante disso, os estudos disponíveis comumente consistem em casos das bacias hidrográficas mais volúveis e excluem exames de cooperação, características e intervenções do Estado, ações de movimentos ambientalistas e definições de conflito. Quando aparecem, ocasionalmente ressaltam aspectos socioeconômicos e políticos determinantes para os modelos de gestão, bem como os tipos de governo (YOFFE *et al.*, 2004), o que traz entraves para um dos nossos objetivos de conectar a dimensão local da política de recursos hídricos de Sergipe com aspectos mais amplos.

Grande parte dos trabalhos está dividida em quadros teóricos voltados para a escassez do recurso, formas de distribuição e qualidade como prováveis fatores de coação para as políticas ambientais. Apesar da crescente e majoritária literatura sobre água e conflito, atualmente ainda nos são ofertados poucos trabalhos sobre água e políticas públicas em escala global, uma vez que muitos autores insistem em ressaltar a água como fonte ou causa de tensões, somente. Ao mesmo tempo, um corpo muito menor de trabalhos argumenta mais seguramente sobre as possibilidades e evidências históricas de acordos, negociações e cooperações. Ao longo desta investigação percebemos que o conjunto ainda prematuro de dados globais sobre a gestão de bacias hidrográficas nacionais ou internacionais é produzido recentemente a partir da publicização da problemática da água em nível mundial e está capitaneado por agências internacionais que tratam da temática. De modo geral, ainda esbarramos na exposição de conflitos hídricos, os quais variam da violência interestadual a aspectos de governança. Nesse contexto, nossa crítica inicial é que, apesar de uma rica história de discórdia relacionada à água, no entanto, a questão das disputas dentro das fronteiras de um país foi pouco avaliada, principalmente quando envolve o acompanhamento desses conflitos e sua posterior culminância em modelos de gestão. Uma importante hipótese fornecida por Yoffe *et al.* (2004) adverte que uma possível barreira para essas análises é a natureza complexa do problema: a escala de investigação tende a ser reduzida do internacional para o interno, o que faz com que a dinâmica se torne menos densa.

---

<sup>7</sup> Yin (2010) desenvolve um manual que orienta os estudos de caso e adverte para aquela que julga ser uma das principais armadilhas dessa escolha metodológica, qual seja, aquele caso em que só é válido nele mesmo. Dito de outro modo, as delimitações do objeto empírico, do modo como são apresentadas pelo pesquisador, não são conectadas à dimensão mais ampla do tema.

A principal armadilha explicitada pela literatura internacional é que a apropriação unânime que aparece em todas as apresentações introdutórias dos estudos científicos, de que a água está associada a grande maioria das atividades humanas e que, por isso, qualquer risco para um abastecimento seguro ameaça a estabilidade da sociedade em todos os seus níveis, fez com que se criasse uma retórica de constante relação entre disponibilidade, estabilidade e ações dos governos. Longe disso, casos mais recentes, embora discutam aspectos locais ou específicos de gerenciamento, apresentam quadros de atores diretamente relacionados aos recursos hídricos e que organizam estes últimos como o condutor dos eventos em arenas distintas. Em particular, atentos a esses hiatos na literatura, temos nos deparado com alguns interesses em compreender se as questões internas sobre a água conduzem ou constroem demandas internacionais para a sua gestão, possibilitando uma agenda ainda tímida. De forma geral, a tentativa ao longo deste capítulo é apresentar um panorama da “história” dos principais eventos mundiais que culminaram em arquétipos de gestão dos recursos hídricos e, quando possível, estabelecer ligações com outras situações que nos permitem aprofundar o entendimento sobre o tema geral aqui proposto. *A priori*, salientamos que há demasiada intenção de fuga da reprodução das análises estritamente sustentadas por casos isolados, muito embora em alguns momentos esta pretensão não tenha se efetivado dada a dificuldade de acesso a dados que nos permitissem construir interrelações de fenômenos decisórios no processo de política pública. Isso, por um lado, nos força ao acionamento frequente de exemplos e a sistematização dos variados percursos imbuídos de elementos políticos, econômicos e sociais. Diante disso, o percurso analítico mais viável neste contexto consiste no estudo do que a literatura chama de “águas transfronteiriças”, pois, com este recorte, alcançamos os vieses que permitem atingirmos o nosso objetivo maior, o de criarmos um panorama da gestão dos recursos hídricos.

Nesse ínterim, a problemática da água figurava na vista internacional como uma das grandes questões do mundo moderno. Os acordos de paz, o aumento da produção de alimento decorrente do crescimento populacional e o inchaço das cidades foram fatores que acenderam o sinal de alerta mundial para um foco: a questão da escassez da água. Tal alerta havia sido feito pela FAO, desde a sua criação ainda na década de 1940, a qual uniu tal preocupação com outras dimensões, a exemplo dos usos do solo e preservação dos ecossistemas. Para além do debate técnico e político, agora a narrativa sobre as desigualdades sociais também é apresentada a partir do acesso à água por comunidades em estado de vulnerabilidade social e ecológica. O corpo de investigações voltado para esta dimensão encara um processo que é longo e complexo em vários aspectos, por isso a necessidade de nos dedicarmos à apresentação de algumas “notas históricas” sobre a temática. Assim, passamos a tratá-la sob o prisma de um problema

ambiental, justamente pela transição de paradigma a partir de 1930, quando se começa a avaliar o peso dos recursos hídricos para as atividades humanas. Este compõe o assunto indispensável para a relação de interdependência de qualquer país, uma vez caracterizado como um recurso compartilhado para fins de manutenção da agricultura, consumo doméstico, produção de energia e uso na indústria. A sua administração apresenta-se de forma complexa e paradoxal, pois os países detêm autonomia para legislar sobre os seus recursos hídricos tratando-os na perspectiva nacional, mas esbarram no fato desses recursos também atravessarem barreiras geográficas e políticas, ilustrados pelos rios e aquíferos, por exemplo. As chamadas “águas transfronteiriças” forçam a interdependência por diferentes países a partir de um sistema de gestão compartilhado. Esse modelo de gestão configura-se como um dos maiores desafios da atualidade, ao passo que necessita estabelecer uma intrínseca relação entre as prerrogativas do desenvolvimento humano e os interesses da comunidade internacional.

Nesse contexto, o desafio, em grande parte, fica por conta do contexto institucional, quando os seus órgãos dirigentes em âmbito nacional criam mecanismos de conflitos em torno da posse da água que compõe determinado território. Atualmente, podemos visualizar mecanismos institucionais pensados para regulação ou estruturação de uma política voltada para as águas que atravessam fronteiras. Esse processo se estabeleceu levando em consideração a previsibilidade do aumento de conflitos em torno do acesso a este recurso, a famigerada “guerra pela água”, o que abriu precedente para a criação de uma agenda pública de debate sobre a governança hídrica sob o viés nacional e internacional (BARRON; SMITH; WOOLCOCK, 2004; COSER, 1977; VIEIRA; RIBEIRO, 2010; WESTING, 1986). O aumento da competição em torno do direito à água é visto por algumas correntes desse debate como um importante estímulo para pensar em políticas de cooperação internacional (como veremos alguns casos ao longo deste tópico). Embora muitos problemas de água sejam específicos de uma região e devam ser resolvidos no viés local ou estadual, os governos e estados possuem uma função determinante no desenvolvimento e na implementação de políticas ambientais. Ao longo do último século, visualizamos as dificuldades de formulação desse quadro administrativo, burocrático e político por diversas agências federais responsáveis por diferentes aspectos da gestão da água e da legislação. Uma parte do problema é a confusão sobre a autoridade. Outra parte é a falha do poder executivo nos últimos anos para solicitar fundos suficientes para proteger os recursos hídricos, bem como do poder legislativo para apropriar e alocar esses recursos. Uma terceira parte do problema são ideias que não se adequam às conjunturas atuais, inclusive rejeitando os recentes avanços na compreensão científica e técnica de possíveis soluções para o problema da água. As inúmeras tentativas estão totalmente

engajadas em esforços para reformar instituições, leis, tecnologias e estratégias de gestão de água doce. Mas, nos últimos anos, um número de países começou, por várias razões, a abordar questões consideradas difíceis e a colocar em prática abordagens inovadoras para a gestão sustentável e universal da água (GLEICK, 1993).

A análise dessas “águas transfronteiriças” e a relação com o processo de “internacionalização de políticas ambientais” nos forçam a estabelecer um elo com a perspectiva sociológica sobre a ideia de risco. Tal categoria apresenta-se cada vez mais próxima da questão ambiental, já que esta última tem demonstrado a democratização dos riscos, ignorando qualquer limite. Nesse sentido, os trabalhos de Hannigan (2009) e Giddens (1991; 2007; 2010) nos apresentam uma investigação pertinente sobre o modo como o discurso baseado na ideia do risco permitiu uma tomada de consciência sobre a problemática ambiental e refletiu diretamente na dinâmica institucional. Entendemos tal postura na medida em que os argumentos embasados nas ameaças e incertezas em torno da disponibilidade e do acesso à água reverberam em ações políticas e de governança da gestão dos riscos. Tal postura nos direciona a um processo construído socialmente e que envolve organizações políticas, atores posicionados hierarquicamente numa lógica de poder e espaços de disputas que tencionam os processos de formulação de políticas públicas (HANNIGAN, 2009). Esse “processo dialógico” é um dos determinantes para os rumos que a política das águas tem tomado nas últimas décadas, principalmente quando mapeamos a postura do Estado, da ciência, do poder público, da mídia e da sociedade civil e organizada.

Nesse contexto, a água difere dos demais recursos que se encontram em processo de escassez no mundo. Historicamente é motivo de conflitos e disputas em decorrência da não possibilidade da sua substituição. Além da garantia vital, compõe um sistema produtor de riquezas e desenvolvimento social. Uma vez que este seja um recurso rotativo, as formas pelas quais se dão seus usos em um local afetam sobremaneira outros, inclusive países de fronteira. Tais formas de utilização podem ser vistas na seguinte divisão: (1) As águas transfronteiriças envolvem uma maior complexidade de governança, a partir de uma relação de interdependência, pois os países são subordinados a uma mesma fonte de água; (2) A forma como cada país utiliza deste recurso afeta diretamente em sua qualidade, merecendo maior atenção para os tipos de manejo; (3) Regulação da periodicidade dos seus fluxos aquáticos.

Embora não tenhamos casos de conflitos ou guerras declaradas exclusivamente em função da água, a tendência é que, futuramente, algumas disputas locais avancem. Além de motivos que giram em torno da degradação ambiental, irrigação, mudanças climáticas ou redução dos fluxos (causas que testam constantemente o poder de articulação e de plano de

contingência das instituições nacionais e internacionais), tais disputas e tensões giram em torno das águas além-fronteiras, como é o caso da bacia hidrográfica do Rio Grande, a qual perfaz o México e os Estados Unidos, e da bacia do rio Jordão, que perpassa a Síria, Jordânia e Israel. Um exemplo mais próximo foi o caso do Brasil e Argentina em meados de 1970, quando as tensões em torno da bacia do Rio Paraná foram intensificadas em decorrência da implantação das obras que dariam origem ao complexo de Itaipu, sendo este de gestão binacional (WOLF *et al.*, 2005; SCHULZE; 2012). Nessa situação também estão os aquíferos, responsáveis pela armazenagem de maior parcela de água doce do mundo. O maior número desses aquíferos transfronteiriços se encontra na Europa. Na América Latina, países como Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina compartilham o Aquífero Guarani, considerado a segunda maior reserva subterrânea do planeta. No ano de 2010, novos acordos de gestão entre estes países foram firmados com foco na ampliação das estratégias de cooperação, inclusive no que tange à produção científica, mas não houve avanços significativos.

De modo geral, as águas sempre representaram uma importante ligação entre as pessoas, desde aquele elo pautado na preservação do ecossistema até com os objetivos econômicos. A dinâmica de uso adotada por cada país que possui gestão compartilhada determina, de certa maneira, espaços de competição em torno de uma reserva de água finita. Uma forma de como isso acontece pode ser visualizada em circunstâncias em que o consumo desenfreado em um determinado local pode restringir sobremaneira a disponibilidade do recurso noutro; ainda quando o país possui a nascente do rio em seu território e as suas formas de manejo impactam diretamente na qualidade ou disponibilidade da água que chega ao outro país. Dito de outra forma, uma vez que haja a necessidade de gestão compartilhada, mas esta está envolvida em interesses diversos e particulares entre grupos decisórios, a chance de conflitos é latente. Assim, julgamos importante elencar aqui os principais indicadores que demonstram a possibilidade de conflito entre países no que diz respeito à gestão compartilhada: (1) Crescimento populacional; (2) Demanda e disponibilidade de água; (3) Relação entre partilha das fontes hídricas e níveis de abastecimento; (4) Grau de dependência de fonte energética baseada exclusivamente em hidroelétricas (LE PRESTRE, 2000).

A “natureza” dos sistemas hídricos, numa lógica de comportamento própria, desconhece qualquer modelo burocrático ou administrativo, tampouco o seu peso político e social. Quando trazemos tal característica para as águas transfronteiriças, estas denotam ainda maior complexidade dada a sua importância estratégica, o que justifica o conflito e a dificuldade de efetivação das relações geopolíticas entre estados ou países detentores de águas compartilhadas. Tais águas correm para além das fronteiras nacionais, estabelecendo uma relação de

interdependência, forçando que os consumidores, cientistas, ativistas e dirigentes políticos articulem-se em processos decisórios sobre os fluxos e os rumos dessas águas. Pensar uma gestão a partir de políticas públicas que deem conta dessa relação de dependência recíproca figura-se na cena política mundial como um dos maiores desafios da atualidade no que concerne à política ambiental e às estratégias para o desenvolvimento humano de uma forma geral.

É bem verdade que o maior impasse desses desafios é institucional e gira em torno das disputas por quem detém o monopólio da água em um território específico. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2006) sugere, a tendência é que os países têm criado mecanismos de gestão que tratam da água transfronteiriça como um bem de posse nacional, o que não é um problema, pois se encontra dentro dos limites do seu território, mas o resultado disso escancara embates de opiniões e interesses econômicos. O problema (e esta é uma hipótese nossa) pode estar na inexistência de uma orientação internacional que estruture institucionalmente o controle das águas que atravessam fronteiras, organização que será demandada caso as previsões de restrição futura se efetivem, quando a sua procura potencializar ainda mais a competição pelo recurso.

Não podemos dissociar tal situação da ideia de soberania de Estado. Suas estratégias e articulações se dão, por um lado, por meio de negociações e/ou cooperações ou, por outro lado, através de conflitos decorrentes das tentativas de proteção dos seus interesses nacionais de forma unilateral. De um modo geral, nas relações entre os Estados ou países não é possível visualizar um poder centralizado, uma vez que, no contexto internacional, como já dito anteriormente, as ações são orientadas a partir dos acordos. Segundo o mesmo relatório citado anteriormente (PNUD, 2006), a ideia dessa tese precisa ser problematizada, uma vez que as hierarquias no plano internacional podem acontecer em outras lógicas que não visualizamos corriqueiramente. Grosso modo, nas relações internacionais que giram em torno das águas transfronteiriças, por exemplo, cada Estado determina a maneira como uma normativa internacional específica será apreendida, interpretada e executada internamente. Dentro de um contexto em que os recursos hídricos ganharam valor e importância econômica, a soberania está condicionada à capacidade financeira e política desses países, características que são lançadas no momento de negociação.

A história moderna mostra que a gestão compartilhada dos recursos hídricos tem ocorrido em algumas partes do mundo a partir da construção de representações que se organizam em formatos de fóruns ou eventos que ganham o sentido de arenas decisórias. O objetivo desses espaços é buscar alternativas para sanar os impasses que surgem em torno de uma reserva de água. Entretanto, outras arenas são marcadas por relações estritamente

conflituosas que colocam em xeque as normativas do direito internacional. Uma vez que se busque estabelecer a cooperação ou os acordos, existe um conjunto de fatores que são acionados no processo, inclusive aqueles de cunho simbólico, quando entendem que aspectos cosmológicos ou ritualísticos também conduzem a relação que o homem estabelece com a água. Os aspectos culturais também são uma ferramenta determinante e de poder no processo de resolução dos conflitos, inclusive em espaços que discutem sobre a questão ambiental. Desse modo, o valor universal e vital que é atribuído à água, é capaz de selar conflitos e reduzir interesses difusos (UNESCO, 2003). Consoante a isso, outra estratégia de sanar os conflitos em torno das águas transfronteiriças é por meio do aparato burocrático internacional. O problema na exequibilidade desta estratégia está nas especificidades geográficas de cada reserva de água, nos aspectos sociais e legais, além da inexistência de um regulamento jurídico único para todos os sistemas hidrográficos. De forma geral, as decisões acordadas entre os Estados ou países estão norteadas por regras próprias estabelecidas por meio de acordos bilaterais ou multilaterais.

As normativas e práticas em torno do Direito Internacional das Águas foram originárias por volta do século XVIII. Naquelas circunstâncias, a ebulição social com a implantação das máquinas também refletiu em mudanças na forma de transporte de passageiros e mercadorias. O seu desenvolvimento destaca alguns momentos marcantes para a efetivação da problemática. O Congresso de Viena, por exemplo, realizado em 1815, permitiu a navegação com a finalidade comercial entre os rios internacionais que estivessem em território europeu. Mais adiante, o Tratado de Paz de Versalhes, firmado em 1919 como símbolo do fim da Primeira Guerra Mundial, autorizou a abertura dos rios navegáveis da Europa a todas as nações. Dentro deste formato, o acordo mais amplo dessa primeira fase de políticas de cooperação se deu a partir do Convênio de Genebra, no ano de 1923, caracterizado como o primeiro acordo com característica multilateral a regular a produção de energia hidroelétrica que fizesse uso das águas dos rios transfronteiriços. Entretanto, embora trouxesse impacto para o contexto político da época e acordado por onze países, a história indicou que este não foi posto em operacionalização, justamente por lidar com um tema muito complexo até hoje e que envolve interesses econômicos e desenvolvimentistas muito próprios (POCHAT, 2011).

Em meados de 1930 começa a imperar o ideário da liberdade de navegação em rios internacionais, impetrado pelo Instituto de Direito Internacional, o que demonstrou certa autonomia no que dizia respeito à atividade. Do mesmo modo como ocorreu com o Convênio de Genebra, aqui os instrumentos postos nas mesas de negociação entre os Estados não foram firmados. Um exemplo significativo disto é o caso dos rios transfronteiriços localizados na América Latina, quando essa lógica da autonomia foi construída com base nas adequações às

particularidades territoriais. Operacionalmente, com exceção dos casos autorizados mediante acordos, uma embarcação de propriedade de um Estado que compartilhava de um mesmo rio com outro Estado não poderia transpor as suas fronteiras territoriais. Tal configuração foi alterada quando as Nações Unidas aderiram a um quadro de acordos com princípios universais internacionais correspondentes a aspectos relacionados aos recursos hídricos compartilhados. Essa relação entre organizações internacionais e prerrogativas do direito internacional multilateral se estabelece de uma forma amplamente complicada no sentido de garantia da sua efetividade, principalmente no que concerne à gestão dos conflitos (*ibid.*). A intervenção das Nações Unidas trouxe o sentido de tratar dos recursos ambientais compartilhados a partir dos chamados “tratados” ou “convenções” internacionais, resultando das pretensões de cada Estado no processo posto em jogo nas arenas políticas (VARGAS, 2000; POCHAT, 2011; BROCH, 2008).

Todos esses aspectos elencados até aqui precisam ser conectados a uma esfera mais ampla e subjetiva, qual seja:

A conscientização sobre possíveis danos transfronteiriços da poluição desencadeou um movimento orientado à diminuição dos índices de contaminação, bem como promoveu uma valorização dos recursos hídricos considerados não somente essenciais para a manutenção da vida, mas também como recurso econômico importante. Daí a repercussão da escala e da intensidade dos problemas com que se têm defrontado as nações na manutenção de seu patrimônio hídrico, fazendo com que a água ganhe progressiva saliência como item da agenda internacional (VARGAS, 2000, p. 178).

Essa tomada de consciência e mudança prática reflete nas relações de interdependência que, por ventura, trazem consequências diretas para os modelos de consumo. O sentido basilar desse modelo discutido até aqui é o compartilhamento, este que institui uma vertente cada vez mais importante no contexto da geografia humana e do panorama político. A partir do momento que a água doce é apresentada como um recurso que se distribui de maneira irregular pelos territórios<sup>8</sup>, o fluxo dos rios também atravessa as fronteiras institucionais e acarreta em um problema de política internacional. Comungando deste quadro, Tatemoto (2011) elabora uma investigação sobre os tipos de cooperação por meio de um mapeamento de 71 bacias hidrográficas que operam a sua gestão sob o viés transfronteiriço. A importância desse trabalho se dá tanto pela identificação dos casos mais conflitantes conduzidos por argumentos em torno da questão hídrica, quanto pelo fato desses conflitos entre países que compartilham a mesma

---

<sup>8</sup> Tal problemática será mais bem detalhada quando discutirmos sobre a política de recursos hídricos no nordeste brasileiro.

bacia hidrográfica não sustentarem a ideia de escassez como justificativa para os entraves no diálogo. Tal conjuntura é ilustrada pelo relatório abaixo:

Duas em cada cinco pessoas no mundo vivem atualmente nestas bacias hidrográficas, que também são responsáveis por 60% do total de caudais fluviais. Em 1978, havia 214 bacias hidrográficas internacionais. Hoje, existem 263. A profunda interdependência que estes números sugerem fica patente na quantidade de países situados em bacias hidrográficas partilhadas — 145 ao todo, *englobando mais de 90% da população mundial*. Mais de 30 países estão integralmente situados dentro dos limites de bacias transfronteiriças (PNUD, 2006, p. 205, grifos nossos).

O compartilhamento dessas águas é o que garante as relações de interdependência. Podemos visualizar o aumento nessa estrutura quando contabilizamos cerca de 263 bacias hidrográficas internacionais na atualidade, para 214 em 1980, sendo que em torno de 30 países encontram-se nos limites das bacias transfronteiriças. Tatemoto (2011) apresenta alguns exemplos que valem a pena expor nesta análise: 14 países compartilham do Rio Danúbio, 9 países cooperam em função do uso dos recursos do Rio Amazonas e 11 países utilizam o Rio Nilo e o Rio Níger. Nesse contexto, é importante destacarmos que o continente africano é visto como o caso em que há maior utilização do sentido de operação/compartilhamento. São as concordatas de partilha de recursos hídricos que mantêm e/ou estruturam as condições de vida de toda a população daquele país. Entretanto, o campo de disputas pode ser muito frequente, principalmente na gestão das águas irrigadas. Um exemplo disso são países que possuem um sistema de grande complexidade, como Egito, Síria, Uzbequistão e Iraque. Quando direcionamos o nosso foco para os espaços transfronteiriços, a literatura tem destacado dois pontos cruciais sobre o compartilhamento dos recursos: (1) O sentido cultural da cooperação, também enquanto elemento histórico, fruto de estruturas sociais e políticas antigas; (2) Conflitos e tensões contestam a própria organização pautada numa “solidariedade natural”.

Para entendermos como essa dinâmica funciona, podemos utilizar o caso da bacia hidrográfica do Tigre-Eufrates, que perpassa a Síria, Turquia e Iraque e é gerenciada, entre diversos programas, pelo Projeto do Sudeste da Anatólia, compreendendo a criação de barragens e planos de irrigação e distribuição para os consumidores. Se, efetivamente, mais de duas centenas de rios e lagos em todo o mundo transcendem as fronteiras internacionais de dois ou mais Estados soberanos, esta natureza transfronteiriça das bacias hidrográficas aumenta a complexidade de sua gestão, pois as ações tomadas por um estado ribeirinho podem influenciar negativamente a qualidade e a disponibilidade de recursos nos estados vizinhos, com importantes implicações para as populações que vivem dentro de suas fronteiras (TATEMOTO, 2015). Segundo Schulze (2012), o desenvolvimento unilateral das barragens ao longo do Rio

Mekong pela China ribeirinha, a montante ou ao longo do Rio Nilo, pela Etiópia, a título de ilustração dessa complexidade, reduziram expressivamente a possibilidade de desenvolvimento econômico dos estados ribeirinhos.

Os exemplos acima demonstram que o salto de programas formulados desde a década de 1980 está diretamente ligado ao momento político construído a partir das novas demandas criadas pela construção da questão ambiental como causa pública, muito pelo impacto dos movimentos ambientalistas. Antes disso, desde a década de 1970, o Reino Unido e a Suécia, por exemplo, apresentaram intenções de uniformizar prerrogativas ambientais de resolução dos problemas de qualidade das águas transregionais/fronteiriças (HERING *et al.*, 2010). Como resultado, temos uma multiplicidade de gestores, usuários e especialistas preocupados com os debates voltados para a construção de um sistema de gerenciamento dos recursos hídricos uniforme para a União Europeia. A consolidação desse debate é vista na Diretiva Quadro D'Água – DQA – programa que esclarece o efeito do conjunto de legislações sobre os recursos hídricos já pertencentes aos Estados Membros, aprovada no ano de 2000 (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

A DQA europeia é um modelo de gerenciamento que proporciona um quadro comum para a gestão e proteção da água na Europa e que promete transformar o setor hídrico. A decisão de estabelecer um novo marco para a gestão da água aconteceu dentro de um quadro social e político em mudança (EUROPEAN COMMISSION, 2003; CARDOSO-SILVA *et al.*, 2013). Nesse contexto, o crescente processo de internacionalização, a complexidade da gestão de recursos hídricos, o aumento do número de atores e instituições, os interesses econômicos adquiridos por meio do abastecimento de água e a preocupação em relação à proteção ambiental estão entre os fatores que transformaram os níveis de complexidade e importância da política da água na esfera local, regional e internacional (HUNDLEY, 1992; GLEICK, 1993). Com esse modelo, podemos visualizar os conflitos estabelecidos entre instituições e governos a partir dos debates acionados para consolidar os objetivos do programa, o que antes era gerenciado por uma abordagem tradicional centralizada no poder do Estado. Agora, são incluídos novos perfis de atores, as ações de governo são substituídas pelas de governança e altera-se o papel do Estado.

A literatura tem apontado de modo geral que os marcos históricos do desenvolvimento da política europeia das águas podem ser divididos em três momentos importantes, ou, como os denominam, em três “ondas”. A primeira onda, que ocorreu no início de 1970, foi decorrente da promulgação de um arcabouço legal e burocrático que versava sobre a gestão das águas superficiais e da água potável, o que visava atender aos princípios norteadores de qualidade de

vida e do protecionismo embrionários naquela época. A origem da “segunda onda” é apontada pelos críticos como tardia, já que aconteceu em 1991. Esta diretiva focou no controle dos níveis de emissão de poluentes e não apenas em normatizar padrões aceitáveis de qualidade da água, por meio da gestão das águas residuais urbanas, da qualidade da água potável e da prevenção e controle da poluição. Já a DQA, anteriormente citada, representa a chamada “terceira onda” da legislação europeia sobre a água, sendo esta a combinação das suas normativas anteriores, implantada no ano de 2000. Ao propor um quadro comum da gestão integrada, este modelo apresenta um enfoque baseado nas bacias hidrográficas (KALLIS, 2000; KALLIS; BUTLER, 2001).

O desenvolvimento da terceira onda inicia-se por volta de 1995, a partir do acordo de adoção de um tratamento global para a problemática da água, firmado pela Comissão de Meio Ambiente da União Europeia em conjunto com a Comissão Ambiental do Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros do Meio Ambiente da União Europeia. A decisão para sua formulação e consolidação, de modo a reformar radicalmente a legislação da água da União Europeia, não se deu de forma rápida, mas foi resultado de uma conjuntura política, econômica e social que se encontrava em acelerada mudança de capital social. Tal capital social, fruto da capacidade de apreender as mudanças ou implementar políticas e atingir metas, se deu por meio (1) da multiplicação dos atores envolvidos na gestão da água e a reconfiguração de seus respectivos papéis; (2) da internacionalização dos mercados de água a partir dos setores privados; (3) da multiplicação de centros de poder e escalas nas quais a tomada de decisão é exercida no setor da água; (4) do aumento da preocupação com o meio ambiente que agora aparece de forma central nos debates sobre o abastecimento e a gestão da água em todos os níveis de governança. Percorrer essas mudanças nos faz refletir sobre a reconfiguração e novos escalonamentos da dinâmica internacional que envolve os centros de poder. Isto também faz parte da mudança de uma gestão centralizada, controlada pelo Estado, para uma gestão baseada em grupos fragmentados de decisão (EUROPEAN COMMISSION, 2003; CARDOSO-SILVA *et al.*, 2013).

Tal conjuntura citada anteriormente teve efeitos profundos na tomada de decisões e nas formas pelas quais a concordância ou oposição política é propagada. Evidentemente, um novo modo de “fazer política” surgiu, por meio do qual a ação política em sua forma tradicional, amplamente utilizada desde a década de 1970, isto é, protestos e greves, tem dado lugar a novas práticas de participação. A justificativa por trás disso é que os grupos de tomada de decisão antecipam os conflitos e sugerem práticas de incorporação dos grupos de atores opostos no processo, o que viabiliza um diálogo que pode potencialmente diluir o conflito. Além das

mudanças nas formas de participação e reivindicação, interligadas às mudanças políticas, estão aquelas do campo da argumentação/discurso. As representações discursivas dão conta que a água, agora, é um recurso de mercado, dotado de valor, o cidadão é substituído pelo consumidor e os atores políticos dão lugar às partes interessadas. Podemos visualizar tal situação no texto final da DQA, quando este paradoxo em torno da função social da água (bem público dotado de valor econômico) é problematizado. A narrativa consiste em apresentar o recurso como um patrimônio e finaliza o texto demonstrando a importância do valor econômico e da boa gestão das outorgas (CARDOSO-SILVA *et al.*, 2013).

Também como aconteceu no Brasil, as formas de participação política são apresentadas como uma forte tendência nos processos decisórios envolvendo as políticas ambientais no contexto europeu. Isso fica evidente quando as normativas construídas a partir de 1990 orientam a necessidade de haver o envolvimento público ativo nos espaços de planejamento da gestão de bacias hidrográficas. Tal postura, por um lado, não inviabilizou os impactos das relações de poder nos processos de políticas ambientais, tampouco permitiu uma gestão participativa plenamente inclusiva. Atualmente, a União Europeia tem tentado definir os papéis dos diferentes atores políticos que fazem e reivindicam espaços nesse cenário, após ser amplamente criticada por não conseguir efetivar o compromisso de envolver o público nas fases de tomada de decisão e implementação das suas diretivas. Desse modo, o perfil de quem participa, seus espaços de atuação e quais os seus respectivos papéis e interesses se transformam na chave para a apreensão das dinâmicas e mecanismos da política em torno do processo de tomada de decisão. No caso da DQA, por exemplo, após a proposta lançada pelas comissões aqui já citadas anteriormente, houve o lançamento de um convite aberto à participação na elaboração da diretiva, o que significava que, potencialmente, todos poderiam participar. Paralelo a isso, também foram convidados representantes dos fornecedores de água, e representantes de sindicatos de agricultores, ONGs, da indústria química e de fertilizantes (CARDOSO-SILVA *et al.*, 2013).

De modo operacional, a DQA reescreveu e centralizou a política da água para os estados membros a partir de uma legislação desenhada por três premissas principais, estas já acionadas em outros momentos, mas que eram tratadas de maneira incompleta ou separadamente. Essas três premissas básicas da legislação, por meio de uma série de medidas a serem decretadas dentro de um prazo específico, giram em torno de aspectos da ecologia (com metas para o alcance de bons indicadores de qualidade da água), da governança (quando novas instituições voltadas para a gestão de recursos hídricos foram criadas escala da bacia hidrográfica, culminando no modelo decisório baseado na participação dos diversos atores) e, por fim, da

economia (uma vez que os fornecedores de água devem buscar a recuperação de custo total e estudar as estratégias para a cobrança pelo seu uso).

O sentido da participação nesses processos de políticas ambientais é imbuído de tamanha complexidade porque pode significar qualquer coisa, desde compartilhar decisões até ser informado do que foi decidido. Mas, de modo geral, nesse novo formato de gestão, a participação é sinônimo de consulta, de modo que esta opera em função da expressão da opinião de um grupo de interesse e aciona uma das comissões ambientais, embora não possam partilhar o processo de decisão. Os atores, nessa dinâmica, podem divulgar as suas ideias e estudos a partir da articulação com redes, conferências, fóruns de discussão e audiências públicas. O desafio deste formato é mapear os interesses dos grupos representativos tendo em vista a sua variedade, o que dificulta localizar denominadores comuns (ABERS, 2003). No contexto europeu, durante os últimos 40 anos, ONGs ambientalistas foram os atores que mais contestaram e reivindicaram os espaços do Estado, sendo estas envolvidas fortemente as circunstâncias da “terceira onda”. Embora tendo interesses conflitantes, essas organizações apresentavam pontos comuns para os quais fizeram lobby e obtiveram êxito, a exemplo das normativas voltadas para o fim de lançamentos de substâncias perigosas, da emissão zero de substâncias perigosas, do acompanhamento mais rigoroso dos prazos dados pelo Estado e da precificação das estratégias que viabilizam a proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos. Outro grupo determinante neste processo foi composto pelos órgãos reguladores dos mercados de água, cujo ideal estava nas privatizações.

A representação do setor público de abastecimento de água estava nos governos locais e nacionais a partir os seus ministros correspondentes. Paradoxalmente, os agentes alocados na indústria da água focaram seus interesses por meio desses ministros do meio ambiente. Previsivelmente, tal ramo da indústria apoiou o preço dos custos de captação e distribuição da água, o que não seria possível sem a aliança com as ONGs ambientais. Uma vez que a precificação da água trouxesse a conta de quanto maior o seu preço, maior a possibilidade de proteção dos recursos ambientais, a perspectiva de melhor qualidade da água supostamente reduziria os custos de tratamento. Outro elemento de conflito e dificuldade de regulamentação, inclusive no contexto brasileiro, é o princípio do poluidor-pagador, que permanece espinhoso para a indústria da água. Este ideal fornece a premissa de que são os distribuidores de água e os consumidores que devem pagar o custo dos danos ambientais causados pelo uso da água, através, por exemplo, da construção de barragens ou de captações (SCHMIDT; FERREIRA, 2013). Para além de toda a dimensão técnica pensada para a implantação desse modelo de política pública, temos os interesses próprios da União Europeia. Muitas vezes destoantes ou

variáveis, os interesses econômicos, políticos e sociais de cada Estado-membro, como “agendas nacionais”, demonstraram pactos entre finalidades contrastantes de lobbies. As incongruências que mais saltam aos olhos estão nas (1) disputas travadas entre o setor de águas e a indústria agrícola para a precificação; (2) entre o setor de águas e a indústria química sobre a qualidade da água; (3) entre as propostas de ascensão do setor da agroindústria e as estratégias locais para proteção do meio ambiente. Um claro exemplo disso foi Portugal, quando se uniu ao norte da Europa para implantação de uma gestão de bacias hidrográficas com alto rigor, uma vez que o iminente plano hidrológico espanhol comprometeria os fluxos de água portugueses.

De modo geral, coexistem duas visões arraigadas sobre os recursos hídricos no contexto europeu. Uma delas diz respeito à ideia de “propriedade de bem comum”, a qual localiza o Estado como papel secundário na resolução dos problemas hídricos e dá espaço de protagonismo para as comunidades e usuários. Um importante exemplo desse ideário é o caso holandês, com a construção de comissões descentralizadas responsáveis pelo gerenciamento. De encontro à perspectiva anterior, a segunda visão posiciona o Estado como principal órgão gestor, uma vez que a água é demarcada como bem público. Tentando sanar essa dualidade, a DQA ratifica o peso do Estado enquanto entidade burocrática e com desempenho ativo nas prerrogativas determinantes para a construção de um modelo ideal de política pública, mas não desconsidera as especificidades dos seus Estados-membros ao longo da história. Neste conflito em torno da viabilidade de uma gestão participativa através dos usuários, atendendo ao viés descentralizado, e o imperativo do Estado, o modelo normativo da Europa tem sido conduzido por certa junção das duas tradições. O desenho deste formato considera a função reguladora dos organismos públicos e a contribuição dos usuários nos espaços das bacias hidrográficas, colocando estes no campo do saber local, que desempenham importante atuação em espaços que exigem consenso. Tanto as comunidades locais da água criadas na França e na Holanda, quanto as organizações tradicionais que buscam cooperação, são considerados exemplos significativos de condução da gestão numa perspectiva contemporânea (CARDOSO-SILVA *et al.*, 2013).

Numa ótica mais geral, precisamos conectar toda essa explanação aos tratados europeus que passaram a incluir a dimensão ambiental a partir da década de 1980<sup>9</sup>. Foi somente a partir da promulgação do Ato Único, em 1987, que o meio ambiente aparece de forma clara e na

---

<sup>9</sup> A criação da União Europeia parte do ideal de articular um espaço de cooperação política e econômica. Entre esses tratados que a sustentam, destacamos o Tratado de Paris, de 1951; o Tratado de Roma, de 1957, que culminou na criação da Comunidade Econômica Europeia; em 1987 cria-se a Comunidade Europeia e em 1992 esta última é transformada em União Europeia.

dimensão do problema, o que antes aconteceu de forma muito pontual e subjetiva. Antes disso, algumas estratégias foram colocadas em teste no formato de diretivas, mas justificadas em estruturas burocráticas e jurídicas bastante precárias e com perfil estritamente de verticalidade de governo. Lançada a preocupação e o chamamento para uma articulação comunitária e completa, os tratados seguintes passam a reforçar as preocupações voltadas à questão ambiental, valendo mencionar o Tratado de Maastricht, de 1992, quando se apresenta uma proposta de política comunitária. Segundo o texto deste tratado, no seu artigo 2, deixa claro o modelo pautado na perspectiva dialógica entre Estado e usuários, mas não abre mão da perspectiva econômica quase considerada intrínseca à problemática ambiental naquela época, a partir da articulação entre atividades econômicas que não prejudiquem a harmonia dos ecossistemas, do desenvolvimento sustentável, do elevado nível de emprego e de proteção social, da qualidade de vida e da solidariedade entre os Estados-membros. Após este tratado, tivemos, até aqui, apenas documentos e eventos que reforçam o seu conteúdo, a exemplo do projeto de tratado que institui uma Constituição, aprovado pela Convenção Europeia.

A diversidade europeia referente aos recursos hídricos não figura apenas em diferenças no campo da geografia de cada bacia, mas reflete diretamente no campo da política e da burocracia. Tal heterogeneidade demonstra que está longe de ser fruto de contextos transitórios, mas sim de estruturas complexas e questões densas de viés histórico e de poder, resultando diretamente no ordenamento jurídico de cada país. Nesse formato, as entidades públicas responsáveis pela organização da problemática da água são válidas em função delas mesmas, todavia representam um espaço da sociedade por meio dos seus atores e das dinâmicas de poder. Associado a isso, grosso modo, podemos visualizar que as medidas adotadas para a proteção e gestão dos recursos hídricos no quadro europeu seguem como uma problemática espinhosa, tanto em nível analítico quanto em nível de instrumentalização. Entretanto, os aspectos sociais das propostas de proteção ambiental não podem ser deixados de lado em detrimento do agenciamento apenas da formação do capital social ou para a mão do mercado gerenciar. O que esse modelo apresentado acima demonstra é que, para além de pensar a construção de um capital social, como a literatura pontua, é urgente e salutar operacionalizar tal gestão de modo que não reproduza certa verticalidade ou tendência dominante de liberalização, pois isso pode criar resistência e levar a um fracasso das próprias políticas que pretende promover.

O caso do modelo francês nos é particularmente importante por ter servido de modelo para a construção, na conjuntura brasileira, do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos em meados da década de 1990, conforme destacaremos mais adiante neste estudo. O sistema de gerenciamento francês é, na verdade, consequência de escolhas governamentais e

burocráticas que surtiram efeitos em curto prazo, o que chamou atenção de dirigentes dos Estados latino-americanos. Tal sistema, atualmente, ainda figura como um paradigma para muitos países que tentam replicá-lo, principalmente seus ideais de gestão a partir dos comitês de bacia e estratégias de cobrança pelo uso da água. O que chama atenção é uma tentativa de distanciamento daqueles exemplos clássicos, baseados numa política organizada por territórios. De 1964, ano da promulgação da Lei da Água, até a criação da sua Agência de Água, em 1991, podemos visualizar um aparato legal em mudança constante, atribuindo à geografia natural dos rios e seus afluentes as demarcações para a gestão, criando um comitê para cada bacia hidrográfica e regras específicas para a precificação por meio de agência financeira. Com as retificações da conhecida nova Lei da Água, de 1992, a gestão dos recursos hídricos foi ampliada a partir de departamentos e não somente através da delimitação por meio do território das bacias hidrográficas, incluindo, também, o princípio do poluidor-pagador e formas de custeio das agências de água (MACHADO, 2003).

Seguindo o exercício de apreensão e reflexão dessas notas sobre a perspectiva internacional de gestão dos recursos hídricos, é importante tratarmos o contexto referente à construção de espaços políticos e burocráticos de gerenciamento da água nos Estados Unidos, justamente por este país precisar, como previsão, aumentar a sua disponibilidade hídrica até o ano de 2025 sob ameaça de um colapso no abastecimento. A literatura pertinente trava importante crítica a esta conjuntura, uma vez que o país demonstra certa potencialidade econômica para o financiamento de propostas voltadas à construção de um arcabouço de engenharia que abarcasse a dimensão dos recursos hídricos. Tal debate se dá concomitante ao projeto de consolidação do aparato institucional que tratasse da abordagem ambiental e hídrica a partir de múltiplas vertentes (CASTRO, 2012). Este exemplo vai de encontro a casos como Espanha, Japão, Itália e Reino Unido, países que, segundo consenso no campo científico e político internacional, não precisarão aumentar o seu potencial hídrico até a estimativa citada anteriormente. A menção a estes países se faz importante por apresentarem as suas investidas numa estrutura jurídica-institucional considerada avançada em muitos aspectos. Grosso modo, as tentativas estadunidenses de implantação de um modelo de gerenciamento hídrico diferem sobremaneira de exemplos como o francês. Nesse contexto, Setti *et al.* (2011) apontam alguns entraves desde a lei de 1965, quando os Estados Unidos sinalizam para uma política voltada para a autonomia dos estados, mas negligencia, por exemplo, uma gestão operacionalizada a partir das bacias hidrográficas, embora tenha caminhado para avanços neste quesito.

O modelo de gestão dos Estados Unidos é composto por uma variedade de normativas jurídicas apontadas como complexas em decorrência das imputações dos direitos de acesso à

água e das especificidades históricas, regionais e geográficas. Diferente do que ocorre no Brasil, quando a água é considerada um bem público com valor econômico, o que transcende a dimensão do universalismo e atribui uma perspectiva mercadológica, naquele país, as águas são de posse dos estados federativos, estes que são responsáveis pela articulação das leis e das políticas públicas de recursos hídricos arquitetadas a partir de dois vieses: por normatização do governo ou regulação do mercado. A água não é um bem que envolve posse ou peso econômico, uma vez que um cidadão que precise do recurso terá seu direito de uso a partir da “finalidade particular”, dando outro sentido para o conceito de “bem público”. Este último, nesse contexto, os recursos hídricos são entendidos na dimensão da coletividade e gratuidade, ou seja, não pode haver formas de comércio ou divisão, pois todos os indivíduos dispõem de direito de uso sem qualquer despesa, exceto as tarifas para organizar a sua coleta, tratamento e distribuição (MACHADO, 2003; CASSUTO; SAMPAIO, 2011).

Mais de quatro décadas atrás, o Congresso dos Estados Unidos reconheceu a necessidade de abordagem abrangente ao planejamento e gestão de recursos hídricos, passando a partir de uma comissão que posteriormente aprovaria a Lei da Água. Esta exigia a criação de um grupo técnico de avaliação dos problemas relacionados aos recursos hídricos nacionais, posterior projeção da disponibilidade de água e formas alternativas para a conservação e uso mais eficiente dos suprimentos existentes e transferências entre bacias. Além disso, o princípio do beneficiário-pagador deve ser aplicado rigorosamente ao abastecimento de água e projetos de infraestrutura (NWC, 1973). O fato é que, desde os anos 1970, o país tem visto alguns passos importantes na gestão da água, incluindo melhorias significativas no tratamento de águas residuais e associada à implementação da Lei da Água Limpa, bem como uma redução no uso de água *per capita* associado ao aumento da conservação e mudanças na estrutura econômica do país. No entanto, práticas que levavam a encarar a água de forma fragmentada continuaram mesmo com novos desafios transversais, tais como contaminação no abastecimento público de água potável, competição entre usuários de água e mudança climática (GLEICK, 1993).

Os principais modelos normativos e de gestão, conhecidos *water rights*, atribuem direitos de acesso, mas isto não abre precedente para um usufruto real, pois, neste formato, não se pode evitar que um indivíduo tenha acesso à água. Tal normativa é explicada não por razões sociais, mas naturais, quando a água é considerada um elemento essencial para a manutenção da vida, o que atribui ao Estado a responsabilidade de promover o acesso de todos os seus cidadãos. Esses *water rights* são divididos a partir de duas perspectivas metodológicas diferentes: *riparian rights* ou *prior appropriation*. O primeiro método se refere à atribuição da posse absoluta da água ao dono da terra pela qual passa seu fluxo ou é armazenada, e o segundo

trata da posse das águas subterrâneas e da preservação das suas fontes mais antigas. Contraditoriamente, alguns Estados Federados não assumem ou aceitam a propriedade privada das águas subterrâneas. Nesse contexto, há uma distinção clara entre a legislação que trata das águas subterrâneas daquela que gerencia as águas superficiais, o que reflete em limitações de acesso a esta última, embora haja certa incapacidade técnica, política e legal para legislar sobre as águas subterrâneas, permitindo que os donos das terras pelas quais passassem os seus fluxos extraíssem este recurso de forma aleatória e indiscriminada. Tal formato de regulação do uso da água transita entre estados que optaram por um dos dois métodos, não em sua forma pura, mas a partir de um sistema híbrido (CASTRO, 2012).

Ao longo da história da gestão das águas estadunidenses, os *riparian rights* foram dirigidos pelo princípio do *natural flow*, este que considerava que cada dono de terra banhada por águas a elas teriam direito numa condição que não precisaria contestar tal uso. Dadas as mudanças decorrentes do processo de industrialização, urbanização e aumento na produção agrícola, este princípio não se enquadrava mais como viável e operacional, muito por não considerar os impactos da poluição e das consequências dessas práticas para além das fronteiras das propriedades. Uma das primeiras e principais mudanças depois desse diagnóstico foi incluir uma terminologia que outros países já haviam adotado, qual seja, a noção de uso racional. Nessa mudança, os usuários têm livre acesso ao recurso da forma como achar necessário utilizá-lo, desde o objetivo doméstico até na agricultura por meio da irrigação, mas seu uso deve ser considerado racional, de modo que não impacte no volume de água, na sua distribuição e qualidade (CASSUTO; SAMPAIO, 2011; CASTRO, 2012). Outro elemento importante nesta mudança corresponde aos usos prioritários consequentes das épocas de escassez, quando se optará pelo provimento das necessidades primárias, direito este enumerado por uma sequência de premissas que divergem do ponto de vista da aplicabilidade, desde a preservação do valor da água até a intenção do uso.

Já na década de 1980, os Estados Unidos se voltam para um projeto de independência energética, mudança que fez crescer o nível de competição entre os Estados Federados. Agora, os novos atores e articuladores de importantes dinâmicas na política dos recursos hídricos são as empresas de energia, que compram os direitos à água dos pequenos usuários, principalmente daqueles alocados nos limites do contexto rural. Naquele formato, os direitos de acesso à água desses usuários eram estrangidos à venda para as empresas de energia sob a argumentação de que os produtores rurais não detinham de habilidade para gerenciar a coleta e posterior distribuição para a irrigação. Além disso, comunidades tradicionais e cidadãos que habitavam a periferia estiveram constantemente em desvantagem nas arenas que envolviam acordos, uma

vez que estes enfrentavam barreiras de acesso às fontes de abastecimento com baixo custo (STEADMAN; HECTOR, 1983). Este conflito ainda persiste na dinâmica das políticas públicas atuais, somado aos problemas decorrentes de crises naturais potencializadas pela ação antrópica, como o aquecimento global.

Os Estados federados são os encarregados de delimitar a viabilidade do acesso à água e a proposta de seus usos, mesmo adotando uma normativa ambiental em que o licenciamento restringe a supremacia sobre esse acesso. As mudanças climáticas e as ameaças de escassez forçaram a criação de novas medidas burocráticas, mas ainda sem resultados efetivos no Código de Direito das Águas. Especificamente, alguns desses Estados trabalham nas alterações dessas leis de modo que as deliberações sobre as licenças ambientais sejam concedidas a partir de elementos relacionados aos interesses públicos. Nessa conjuntura, ideais pautados nos *water rights* ou *riparian rights* não se sustentam, pois estas doutrinas foram pensadas e postas em prática em momentos de escassez ou abundância de água. Estes dois formatos de gestão determinam a apreensão da água enquanto bem público, entretanto viabilizam o direito de posse sobre o recurso. A lentidão para que um sistema regulatório seja efetivado demonstra vários aspectos de instrumentos utilizados em períodos anteriores, a exemplo dos próprios *water rights*. O que se observa do ponto de vista procedimental, embora tenhamos expressivos avanços teóricos, científicos e metodológicos, é certa inconciliável relação entre a prática e as ameaças de alteração dos fluxos e disponibilidade do recurso (CASSUTO; SAMPAIO, 2011).

Em um levantamento rápido sobre o peso e importância da política das águas norte-americanas, podemos visualizar que a literatura pertinente destaca esta como uma das políticas públicas mais efetivas e avançadas do mundo, tanto no ponto de vista da gestão, quanto do viés ideológico baseado na racionalização dos recursos hídricos. Mas, numa análise mais cuidadosa da sua operacionalização, os exemplos demonstram diversas incongruências, tanto no que concerne às diretivas para a captação e consumo da água dos rios ou subterrâneas, quanto das estratégias governamentais direcionadas para criar uma relação de dependência naquelas regiões que sofrem com as restrições hídricas. De modo geral, o que está em jogo é o sentido da propriedade da água e seu uso produtivo, fazendo com que o consumo exacerbado seja autorizado neste formato. A sugestão para a solução deste impasse, originário da própria lógica econômica do país estaria no ativismo judicial para apaziguar os conflitos entre os interesses próprios dos setores públicos e privados. Outra possibilidade seria (e que o Estado brasileiro já havia adotado) a incorporação de métodos novos ao sistema jurídico para se adequar às práticas e normativas em vigor, principalmente que atendam aos princípios de equidade, contingência e preservação da água. Uma terceira via seria uma ampla adequação das características

ambientais e identidade política a partir de um viés estritamente técnico, inclusive incorporando a expertise na esfera do Estado, uma característica determinante da política de recursos hídricos no Brasil a partir da década de 1980.

A forte crítica estabelecida pela literatura e pelos avaliadores de políticas públicas vai por outro caminho que não o que os Estados Unidos representaram por um expressivo tempo a partir do modelo de regulação do meio ambiente. Desde a Lei nº 6.938, que regula a Política Nacional de Meio Ambiente, promulgada em 1981, até a atualidade, o país não conseguiu acompanhar as novas problemáticas ambientais e se adequar aos novos desafios que demandam posicionamento e prática resolutiva (CASSUTO; SAMPAIO, 2011). Nessa perspectiva, Hundley (1992), em um abrangente relato sobre a história dos recursos hídricos na Califórnia a partir dos conflitos em obras de desvios de fluxos de rios, construção de reservatórios, estabelecimento de distritos de irrigação e outros projetos hídricos, esclarece a complexidade imbricada na problemática. A referida produção é concluída por meio de uma dura crítica ao uso desenfreado e exploratório dos solos e dos recursos hídricos, o que inviabiliza o planejamento e implantação de uma política pública eficaz para tratar das novas questões em torno dos usos da água. Ribas (2016), em seu estudo comparativo entre o ordenamento jurídico ambiental brasileiro e estadunidense, destaca que a “*crise da água nos Estados Unidos tem levado autores a cogitar uma maior interferência da União nos estados, até mesmo a instituição de uma política nacional de recursos hídricos*” (p. 194). As distinções entre ambas as políticas, embora preguem que a água seja um recurso gerenciado pelo Estado em favor da população, demonstram hiatos entre prática, ordenamento e especificidades históricas. Se o sistema de recursos hídricos do Brasil é criticado pelo fato do seu aparato burocrático e do sistema jurídico funcionarem ainda com ruídos na comunicação, o dos EUA possui uma legislação pouco eficiente se comparada à sua dinâmica de gerenciamento.

De forma geral, enfoques convencionais de administração da água nos EUA não foram direcionados para políticas abrangentes e integradas. Em severa crítica às incongruências norte americanas, Brooks *et al.* (2009) sinalizam que as ferramentas econômicas dos exemplos de gestão são impotentes ou até mesmo ausentes, com poucas abordagens sólidas de precificação de água e pouco empenho para comportar mercados. A gestão no nível federal envolve discrepâncias e estratificação por meio de agências e políticas isoladas que dão conta somente de nichos particulares. Tal postura destoia da dimensão estrutural: mais de 30 agências federais, conselhos e comissões; os estados têm programas e responsabilidades relacionados à água; existe um complexo legal e institucional. Entretanto, embora este quadro legal tenha avançado ao longo das últimas décadas, nunca foi submetido à revisão ou integração abrangente. A

alternativa dada pelos analistas de políticas públicas e pela literatura pertinente é aquela que a maioria dos países que lançam propostas de gestão tem apresentado: descentralizar a gestão dos recursos hídricos e aumentar a participação dos usuários e interessados. Diferentes comitês de bacias hidrográficas foram implementados, mas, em 1981, a maioria desses comitês foi eliminada por uma única ordem executiva. Talvez, a via possível para a reorganização da administração da água no país seja pela reconstrução dessas estruturas, particularmente naquelas bacias hidrográficas com disputas em andamento (GLEICK, 1993; BROOKS *et al.*, 2009). Além disso, é preciso repensar o modo como os estudos técnicos e avaliativos sobre a situação da água são desenvolvidos, articular a transição do foco no aumento do suprimento de água para a redução de sua demanda (JELKS *et al.* 2008) e, finalmente, integrar as mudanças gerenciais às novas condições climáticas (GAO, 2009).

Por outro lado, a América Latina, de modo geral, nos fornece uma dinâmica complexa para análise de processos de gestão dos recursos hídricos, inclusive no contexto dos conflitos envolvendo as águas transfronteiriças. Suas especificidades envolvem o domínio do território, principalmente no que diz respeito aos seus limites, constituindo Estados que poucas vezes na história questionaram ou reivindicaram limites internacionais. Conflitos de maior expressão, como a Guerra do Chaco, uma disputa armada entre a Bolívia e o Paraguai que durou entre os anos de 1932 e 1935, cujo estopim se deu pela descoberta do petróleo, além do exemplo da Guerra das Malvinas, em 1982, sendo também um conflito armado envolvendo a Argentina e o Reino Unido que disputavam o domínio do arquipélago das Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, demonstram recursos e campos de disputas determinantes para a história do continente no que se refere à consolidação da dinâmica institucional. Por outro lado, aspectos geográficos e ambientais também nos chamam atenção, uma vez que a oferta de água doce é maior se comparada aos demais continentes. Dentro desse mesmo contexto ainda temos a diversidade e os contrastes climáticos, desde a escassez hídrica no deserto de Atacama, no Chile, e na zona árida do nordeste brasileiro, por exemplo, até a abundância e biodiversidade da Amazônia. Contrastes entre aspectos sociais e ambientais entre o Chile e Argentina (compartilhamento) ou Brasil e Bolívia (grande fronteira banhada por rio) ilustram a complexidade de traçar um quadro sobre a problemática da água na América do Sul. Nesse contexto, segundo o relatório “Água e Desenvolvimento Sustentável: Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil” (2013, p. 22), o território sul americano, que dispõe dos recursos hídricos em relativa abundância, é composto por um quantitativo de 37 bacias hidrográficas, sendo que “*todos os 13 países da região compartilham alguma espécie de corpo*

*hídrico – o território do Paraguai, por exemplo, encontra-se totalmente dentro de uma bacia com rios transfronteiriços”.*

Mais recentemente, as transformações impulsionadas por eventos mundiais sobre a defesa do uso racional da água refletiram diretamente no modo como a gestão do recurso foi conduzida. Desde os maiores eventos a partir da década de 1970 até atualmente, a construção de políticas ambientais específicas para a administração das águas segue em um quadro de dimensões variadas, mas não solucionado. Isso porque precisamos elencar aqui dois aspectos determinantes para entendermos as especificidades sul americanas: (1) a atuação de diversos atores sociais que desencadeou em transformações nas formas de regulação referente ao uso e distribuição da água, da produção de energia elétrica e no tratamento de esgoto; (2) Alguns países insistem em negar a necessidade de criação de novos modelos institucionais e espaços de participação social, inclusive quando a dinâmica é ainda mais intrincada, como das águas compartilhadas. Ambos os aspectos determinam sobremaneira os campos de disputas institucionais que envolvem controle social e dos recursos e sua relação com o território (PIRES DO RIO; DRUMMOND, 2013).

Se numa discussão sobre a consolidação da gestão dos recursos hídricos o tema dos espaços transfronteiriços se faz importante, quando nos remetemos à América Latina, esses recursos merecem também nossa atenção, uma vez que a percepção de soberania dos Estados pode ser confrontada por grupos de contestação ou outras estruturas de interação social. Entendemos melhor essa conjuntura quando comparamos aspectos das políticas ambientais ao redor do mundo. Atualmente, na América Latina, processos de descentralização são estabelecidos quando os Estados entendem que as decisões devem ser tomadas por meio de acordos multilaterais ou bilaterais, então mais vantajosos. Por outro lado, na Europa são priorizados os modelos de gestão participativa, os quais também influenciaram decisivamente nos formatos de administração pública do Brasil. Na região do Mediterrâneo e do Oriente Médio há uma forte atuação de estruturas consolidadas ao longo da história, a exemplo dos clãs, que estão sendo questionadas quanto à sua habilidade em lidar com a gestão das águas (*ibid.*).

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano que discutiu especificamente sobre a alarmante possibilidade de escassez da água e sua relação com dinâmicas de poder e origens da pobreza (PNUD, 2006), países como Bolívia, Paraguai, Uruguai e Argentina aparecem em completa desvantagem de acesso a fontes de água se comparados com a disposição do Brasil. O uso de bacias hidrográficas com importância mundial, como a Amazônica e do Rio da Prata, se estabelece por meio de uma relação entre integração e exploração dos recursos naturais. A extração da água e do petróleo dessas bacias hidrográficas

tem contribuído para mudanças tanto geográficas quanto sociopolíticas. Assim como ocorreu em outras regiões, os recursos hídricos foram colocados como estratégicos em acordos políticos e econômicos, principalmente se tratando de relações de exportação e reservas com expressivo potencial para hidroeletricidade (PIRES DO RIO; DRUMMOND, 2013). Tratando-se do Brasil, especificamente, de acordo com o relatório citado anteriormente, “Água e Desenvolvimento Sustentável: Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil” (2013, p. 21):

[...] a gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços é estratégica para o Brasil. A água transfronteiriça é um elemento necessário à integração política e econômica regional, fundamental para a conservação de um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações e vital para a sustentabilidade do desenvolvimento e da superação das desigualdades econômicas e sociais no país e em todo o continente.

Assim, podemos salientar que, para além dos argumentos que giram em torno da preservação e garantia futura da subsistência humana, ao menos quatro linhas referenciais têm norteado a construção da política das águas em muitos países, a saber: os objetivos pautados para a diminuição dos riscos de enchentes; salvaguarda das áreas úmidas; combate à escassez de água; melhoria da qualidade da água ofertada. Um exemplo da não aplicação destes objetivos ou que envolvem áreas transfronteiriças em que os respectivos Estados não entrem em consenso é o caso da bacia hidrográfica do Alto Paraguai, quando, mesmo com uma grande extensão de águas compartilhadas, passou por um intenso processo de patrimonialização circunscrito por grande clamor nacionalista, reforçado pelas fragilidades de diretivas ou normativas sólidas para tratar dessa característica da gestão. Isso demonstra que, mesmo em espaços que exigem uma gestão baseada na integração regional ou entre países, muitas normativas se mantêm válidas e são executadas somente nos limites nacionais, eximindo e contestando o sentido de cooperação característico dos espaços transfronteiriços.

O número de conflitos e acordos nestes espaços foi contabilizado pelo programa da UNESCO denominado *From Potential Conflict to Cooperation Potential* – PCCP – que desde o ano de 2001, em conjunto com o Programa Mundial de Avaliação da Água das Nações Unidas e o Programa Hidrológico Internacional, atua nas tentativas de solucionar conflitos ao redor do mundo. O referido programa mantém uma base de dados (alimentada com informações a partir do marco temporal de 1950), que elenca as disputas, tratados e acordos de cooperação transfronteiriços firmados. O levantamento destes dados demonstra que, se tomarmos o caso das bacias dos rios Amazonas e Prata, os eventos de cooperação ou de compartilhamento variam a depender do momento histórico e das relações de poder específicas. Quando tratamos dos

conflitos, os dados demonstram encaixos na responsabilidade de cada país no uso e distribuição dos recursos hídricos. Por outro lado, no campo da cooperação, por meio de acordos binacionais ou multinacionais, predominam os planos do setor de produção de hidroeletricidade.

Um caso significativo dos acordos de cooperação voltados para a produção de energia elétrica é o da bacia do Rio da Prata, talvez um dos exemplos mais antigos. O primeiro tratado de gestão remonta a 1969, denominado de Tratado da Bacia do Prata, e é comumente citado nos estudos como um caso de expressivo êxito nos processos de mediação de conflitos e no lançamento das bases para a criação de mecanismos internacionais de gestão, especialmente entre a Argentina e o Brasil. Isso também resultou, atualmente, na redução de tensões nesse espaço (GILMAN; POCHAT; DINAR, 2008; POCHAT, 2011). Já a década de 1970 é marcada pela consolidação e aperfeiçoamento de acordos voltados para o setor de hidroenergia, assim como ocorria em outras regiões. Mas, precisamos conectar tal momento com os ideais de nacionalismo e soberania dos Estados circunvizinhos das bacias hidrográficas, a partir de projetos internos de infraestrutura. Se retomarmos o levantamento na base de dados do PCCP, visualizamos que este caso atualmente é caracterizado como cooperação, em outros momentos está sinalizado como eventos de conflito. De forma geral, essa dimensão cooperação-conflito dá suporte para entendermos como operou, nas últimas décadas, a conjuntura da água no contexto sul americano.

O caso de países como Brasil e Paraguai, na gestão do complexo de Itaipu, demonstra de forma clara essa dimensão quando os impasses contemporâneos só fazem por existir porque, antes disso, se estabeleceram acordos para construção de uma usina binacional e posterior normativa que garante ao Brasil o direito de compra da energia produzida pelo Paraguai. Outro caso de binômio conflito-cooperação diz respeito à gestão do Rio Pilcomayo, quando, primeiramente, foram realizadas obras de contenção que resultaram na alteração do fluxo do rio no território argentino e refletiu sobremaneira no território paraguaio (exemplo claro da relação natural entre montante e jusante). Este conflito desencadeou desconfortos diplomáticos entre ambos os países e só foi solucionado com um acordo envolvendo um terceiro país, a Bolívia, num projeto de gestão cujo foco estava em tentar reverter parte das mudanças do fluxo do rio. Ainda tratando de casos que incluem o Brasil, tivemos o binômio conflito-cooperação com a Bolívia na gestão do Rio Madeira-Mamoré através de tratados de cooperação voltados para a produção de hidroenergia no território brasileiro. Entretanto, a estruturação deste acordo a partir da construção das usinas trouxe diversos impactos ambientais e sociais além-fronteiras que levaram alguns estados da Bolívia a contestarem a soberania brasileira na construção das

usinas junto à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (PIRES DO RIO; DRUMMOND, 2013).

Especificamente, o Tratado de Cooperação Amazônica – TCA – foi firmado em 1978 pelos oito Estados autônomos da região: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname. A literatura pertinente sobre o tema indica que as causas da sua efetivação perpassam um circuito intrincado de interesses desses países nos espaços de disputa e negociação em âmbito, primeiramente, local e posterior disseminado para uma perspectiva global. A conjuntura que determinou o acordo estava determinada ainda no início de 1970, quando as relações entre Brasil e Argentina se encontravam fragilizadas em decorrência das negociações que este primeiro travava com o Paraguai para a construção do complexo de Itaipu, o que forçava uma aproximação com os demais países que compartilhavam a bacia Amazônica. O contexto trazia ameaças para as relações comerciais e indicaria um possível isolamento do país com a região de significativa dependência também ambiental, constrangendo para a busca de uma diplomacia utilizando a região amazônica como arena e instrumento de negociação. As primeiras aproximações vieram com o Peru, em 1975, com três importantes pactos bilaterais envolvendo, entre outros fatores, colaborações em desenvolvimento científico e técnico, regiões fronteiriças e o Acordo para a Conservação da Flora e da Fauna dos Territórios Amazônicos. Nesse mesmo ano foi criado o Comitê Intergovernamental para a Proteção e o Manejo da Flora e da Fauna Amazônicas, composto pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Já em 1977 levanta-se a possibilidade de um acordo regional, a partir do governo brasileiro, o qual foi prontamente negado pela Venezuela diante das instabilidades e riscos envolvendo acordos com países em sua maioria governados por regimes ditatoriais, inclusive com acordos envolvendo o petróleo. Entretanto, a Venezuela se viu forçada a entrar na negociação tendo em vista a ampla adesão pelos demais países e seus interesses comerciais e territoriais (MATTOS, 1982; RICUPERO, 1984).

Além dessas particularidades, precisamos conectar essa conjuntura com aspectos globais que circulavam na época. O primeiro deles dizia respeito ao ainda tímido tom alarmista sobre a restrição de acesso aos recursos naturais, principalmente a água, impetrado pelas conferências internacionais (as quais serão discutidas no tópico seguinte deste capítulo) deixou os dirigentes dos Estados atentos para os reflexos em âmbito local. Aliado a isso, tinha-se, inclusive como uma característica do regime ditatorial vigente na época, a ideia de soberania e nacionalismo, o que refletiu na forma como se tratavam os recursos naturais e a continuidade dos projetos econômicos utilizando os recursos da Amazônia. Após o firmamento do acordo, a crítica sugere que houve um hiato no desenvolvimento das atividades necessárias para a

implantação do TCA. Isso levou os estudiosos do tema a considerarem que o referido tratado teve como objetivo reforçar a ideia de soberania perante os territórios com vistas a banir projetos de internacionalização que eram testados na época (NUNES, 2015). Além disso, havia uma necessidade por parte desses países de apresentar à comunidade internacional uma garantia de posse e uso exclusivos dos recursos naturais amazônicos, o que, naquele contexto, estava sendo rodeado de pretensões por outros países (MATTOS, 1982; RICUPERO, 1984).

Tal relação de interdependência, ilustrada pelo caso supracitado, ao qual problematiza a soberania dos Estados que tencionam ou cooperam para a gestão dos recursos naturais da Amazônia, serve de base analítica para entendermos as estratégias que envolvem a preservação da água doce. Essas estratégias determinam a construção de políticas públicas comuns e/ou ordenadas pelos países que compartilham dessas águas. Levando em consideração os impactos ambientais, sociais e políticos de uma gestão permeada por conflitos ou tensões, principalmente para o país detentor de maior fronteira das bacias hidrográficas que sustenta boa parte das suas atividades econômicas, a hipótese de diminuição do acesso à água conduziria a agravos, principalmente porque, neste contexto, o Brasil seria um dos maiores impactados com a não preservação desses recursos. Assim, a governança das águas da bacia Amazônica pondera a dependência política, administrativa, geográfica e ecossistêmica entre os países cooperados por meio dos instrumentos institucionais de gestão (SOUZA *et al.*, 2014). Diante disso, o Brasil tem se projetado na cena internacional como um importante interlocutor em processos de cooperação que versam sobre os recursos hídricos, especialmente por meio do uso da expertise e do saber técnico na construção de programas e na orientação para a implantação de modelos de gestão integrada de recursos hídricos.

Em resumo dessa atuação, utilizamos a conclusão do relatório outrora citado, “Água e Desenvolvimento Sustentável: Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil” (2013), o qual indica que,

Desde a pacificação do contencioso com a Argentina pelo aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, com o acordo tripartite de 1979, o Brasil não vivencia conflitos relevantes relacionados a cursos d'água fronteiriços ou transfronteiriços. O arcabouço legal, os organismos multilaterais ou bilaterais criados e a prática consagrada da negociação, legados pela construção dos regimes do TBP e TCA, institucionalizaram e regularam as eventuais disputas. A primeira conclusão que se pode chegar acerca do regime de tratados vigente entre o Brasil e seus vizinhos é que ele foi eficaz no estabelecimento de relações não-conflituosas e cooperativas. Esta percepção comprova que, apesar das dificuldades para o ordenamento dos usos múltiplos, das diferenças de legislação existentes, das disputas políticas ou culturais de enraizamento histórico, o estabelecimento de tratados e instituições comuns para gestão de recursos hídricos compartilhados permite que os países consigam cooperar para o benefício mútuo. Nesse sentido, os grandes obstáculos seriam as diferenças ou lacunas

existentes entre as diversas políticas, planos e práticas entre os ribeirinhos (BRASIL, 2013, p. 137).

Assim, a composição de um quadro para a gestão integrada e compartilhada dos recursos hídricos conta com planos estratégicos, informações técnicas, descentralização, tomadas de decisão que considerem a diversidade de atores no processo, dentre outros elementos que dão sustentação para esse princípio que abrange a celebração de tratados entre países. Aspectos como os que foram acionados no TCA, como troca de informações, colaboração técnica e capacitação entre os organismos gestores da América do Sul são pontos determinantes para o desenvolvimento de uma política ambiental que consiga dar conta das águas compartilhadas. Os exemplos das últimas seis décadas demonstram as possibilidades de percursos que as instituições podem percorrer. Todavia, para que o direito internacional das águas seja executado de forma completa é necessário e urgente efetivar ações e medidas adotadas em âmbito local, mas com projeção para sua concretização em políticas públicas.

Quando direcionamos nossa atenção para o continente africano, completamente estereotipado quanto ao acesso a recursos hídricos, grande parte da literatura, inclusive a atual, foca sua análise nos modelos de gestão voltados para o Rio Nilo, o que dificulta a construção de um panorama sócio-histórico sobre a problemática nessa região. O esforço no levantamento dos dados nos conduziu, primeiramente, aos elementos geográficos e sociais, para, somente a partir disso, chegarmos à gestão das águas. Assim, o continente africano é considerado o segundo maior do mundo em extensão territorial e contabiliza em torno de 16% da população do planeta, sendo que um número importante dos seus países faz parte do quadro da ONU daqueles que se enquadram nos parâmetros de subdesenvolvimento social e econômico. Diante disso, entre várias contradições está a de ser o continente que dispõe de 30% da oferta de recursos naturais do mundo, a exemplo do petróleo e de minérios. O documento *African Water Vision for 2025* (UNECA; AU; AFDB, 2000), publicado na virada do milênio, nos permite identificar muitos elementos que associam a dimensão socioeconômica de vulnerabilidade com alternativas que reconhecem o peso determinante dos recursos hídricos como uma das estratégias que pode ser acionada para o alcance das metas de desenvolvimento. O continente dispõe de recursos hídricos subterrâneos de forma profusa, mas esbarra em ações antrópicas, nos fenômenos naturais e na complexidade envolta da pluralidade das bacias hidrográficas que demandam gestão transfronteiriça. Além disso, os contrastes aparecem na maioria da literatura sobre a região, principalmente ressaltando que, embora o continente tenha alcançado em torno de 60% de distribuição dos recursos hídricos, grande parte da população que vive nas zonas rurais destina muito tempo na procura pela água doce. Além disso, as altas taxas de doenças

provocadas por problemas na distribuição e no abastecimento da água barram ou direcionam a maior parte dos debates e propostas de gerenciamento dos recursos no continente; evidente em escalas distintas a depender as especificidades locais.

A história do continente africano e sua relação com a administração das suas águas é permeada por múltiplos acordos. O período colonial, por exemplo, ficou marcado pela criação de diversas “concordatas” que beneficiavam exclusivamente aqueles países colonizadores. Um dos casos mais emblemáticos foi o do Rio Nilo, já citado anteriormente, considerado o maior em extensão do mundo, quando um tratado bilateral firmado no ano de 1929 entre a Inglaterra e o Egito (que já havia alcançado a sua independência política) deliberada sobre o uso da respectiva bacia hidrográfica, justificando melhorias para a região do Sudão e colônias no entorno. Nomeado de “Direito sobre a Água do Nilo”, tal tratado determinava que, em períodos de seca, o escoamento do rio era de posse do Egito, mas que outros países que compartilhavam da bacia poderiam vetar qualquer tentativa de alteração ou desenvolvimento. O tratado exigia que nenhuma irrigação ou estrutura de poder administrativo fora das diretrizes fosse acionada no Nilo ou em seus afluentes. Isso foi alterado após a independência política do Sudão, no final de 1950, quando foi possível assinar um novo tratado junto com o Egito que dava a ambos os países o direito integral de uso das águas do Rio Nilo e anulava a possibilidade de participação e de usufruto por outros países; prática que levou muitos críticos a associar os aspectos desse acordo com a herança colonial que persistia. O acordo revisado entre Egito e Sudão racionalizou a alocação de recursos entre os dois estados, elevando a porção do Sudão para um terço da do Egito. Além disso, efetivamente, fortaleceu a posição do Egito e do Sudão em seu monopólio do Nilo, mas não fez nada para melhorar a posição dos sete estados ribeirinhos que compõem a bacia hidrográfica. A Etiópia ainda se recusou a reconhecer o tratado revisado e afirmou seu próprio direito de explorar seus recursos hídricos para o benefício de seus cidadãos. De modo geral, o tratado reforçou o domínio do Egito sobre os países da África Oriental, que eram então colônias ainda britânicas (WESTING, 1986; KAGWANJA, 2007; MACARINI, 2016).

No entanto, as tensões sobre os Recursos do Nilo entre os estados da África Oriental após o colapso da *East African Community* – EAC, formada a partir de diversos arranjos de integração desde a década de 1940, em 1977 removeu a questão da agenda política nas décadas seguintes. Mesmo com todos os esforços burocráticos e administrativos, os estados da África Oriental sofrem de falta de harmonização das políticas públicas ao longo das décadas de 1980 e 1990, e isto indubitavelmente agravou as tensões políticas na bacia do Lago Vitória. O renascimento da EAC em 1999 estruturou a coordenação e reduziu conflitos e tensões, de modo que a sua posição atual deriva das políticas específicas pensadas ainda nesta época. O acordo,

de modo geral, constrange os países parceiros a coordenarem e harmonizarem suas políticas de uso sustentável dos recursos hídricos, além de se comprometerem a aumentar o investimento em energia, transportes, comunicações, silvicultura, turismo, agricultura, mineração e outras áreas de desenvolvimento socioeconômico com vistas a erradicar a pobreza. O ressurgimento da EAC marcou também o retorno do regionalismo no pós-resfriamento da Guerra na África Oriental como um veículo de competitividade global, desenvolvimento e resolução de conflitos. A partir de 2002, os principais propósitos da EAC são reafirmados por meio do seguinte objetivo mútuo: desenvolvimento de programas destinados a ampliar e aprofundar a cooperação entre os países parceiros nas áreas política, econômica, social e cultural, pesquisa e tecnologia, defesa, segurança e assuntos jurídicos (KAGWANJA, 2007; MACARINI, 2016).

Atualmente, dada a complexidade dessa dinâmica, uma vez que a gestão dessa bacia é compartilhada por onze Estados<sup>10</sup>, são expressivos os estudos para entender como as dinâmicas de aplicação dos mais recentes modelos de gerenciamento acontecem e como se estabelece a relação entre os mais diversos atores. A premissa da soberania dos Estados, quando não há uma regulação sólida que garanta a administração dos recursos hídricos também atingiu essa bacia hidrográfica, uma vez que cinco dos países que partilham o Nilo estão localizados como os mais pobres do mundo. Nesse contexto, os recursos ambientais são decisivos para possibilidades de alteração desse quadro, o que pode, futuramente, se transformar num elemento de conflito. A alternativa contemporânea seria a implantação de um modelo amplamente discutido, a saber, a gestão cooperativa/participativa. A maior parte das arenas de debate para a construção de políticas públicas voltadas para a administração dos recursos hídricos no continente africano tem sido conduzida pela busca de um gerenciamento mais equitativo possível, cujo foco está em sanar o problema da poluição da água doce e subterrânea (WESTING, 1986v; WAKABI, 2006).

Quando partimos para os empreendimentos locais, há maior destaque para as ações da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral – SADAC, instituída em 1992. Tal organização foi estruturada a partir de premissas já aplicadas naquela ocasião pela União Europeia, a exemplo das convenções que tratavam especificamente dos recursos hídricos e da gestão participativa a partir de princípios alicerçados na ideia de cooperação, a exemplo da Convenção sobre Proteção e Uso de Cursos de Águas Transfronteiriças e Lagos Internacionais. Isso levou a SADAC a criar o Protocolo sobre os Cursos de Águas Compartilhadas.

---

<sup>10</sup> A bacia do rio Nilo abastece os seguintes países: Egito, Sudão, Burundi, Etiópia, Eritreia, República Centro-Africana, Quênia, Ruanda, República Democrática do Congo, Uganda e Tanzânia.

Tendo em vista as principais relações de causalidade entre acesso à água e conflitos no continente, estudos das Nações Unidas indicam que será este o principal motor de tensões na próxima década. Numa tentativa de reduzir esses impactos, uma das principais alternativas sustentadas por um viés de cooperação na gestão dos recursos hídricos entre Estados é o modelo de organização internacional do *African Ministers' Council on Water* – AMCOW. Criado em 2002, na Nigéria, seu foco de ação está na promoção da segurança, desenvolvimento social e econômico e estratégias de erradicação da pobreza. A gestão dos recursos hídricos é incluída nesta missão quando o sentido de cooperação e compartilhamento entre os Estados-membro do conselho é apontado como determinante e eficaz para alcançar suas metas. Ainda, do ponto de vista institucional, o respectivo conselho é considerado um modelo de gerenciamento distinto quando associa a configuração do Estado, articulação política e criação de políticas ambientais numa tentativa de unificação. Nisso, sua organização de alcance continental com foco nos recursos hídricos conseguiu unir os nomes dos mais importantes dirigentes e técnicos do Estado para composição de um quadro de tomadores de decisão sobre os rumos da gestão nacional e regional. Se compararmos tal quadro com o que acontece em outras regiões, observamos que este formato de colegiados estatais que discutem exclusivamente sobre a problemática da água e, a partir disso, articulam estratégias de deliberação, é apresentado com certo teor de particularidade, o que serve de justificativa inclusive para o grande número de estudos na agenda internacional de pesquisas (MACARINI, 2016).

Num contexto mais específico, o país que mais se destaca, no sentido de efetivação e “sucesso” na construção e execução de políticas públicas, quando voltamos o nosso olhar para o continente, é a África do Sul, uma vez que este se encontra na vanguarda dos esforços de melhoria da gestão dos seus recursos. O país foi um dos pioneiros em articular uma importante reforma, incluindo a construção de um texto que posteriormente serviria de base para a nova Constituição pós-apartheid, a qual trouxe a relação entre homem-ecossistema como um dos pontos da nova administração do meio ambiente. As mudanças burocráticas e institucionais definiram a “reserva” como de caráter ecológico (de garantia da sustentabilidade dos recursos) e humano (disponibilidade de água necessária para atender às necessidades humanas básicas). Além disso, a lei também criou padrões de qualidade e fornecimento de água, tarifas mínimas e regulamentos que garantissem a promoção de acesso à água de forma eficiente, econômica e sustentável. Em sentido operacional, houve a divisão em dezenove áreas de gestão escolhidas de acordo com as regiões de drenagem, a serem regidas pela *Catchment Management Agency* – CMA. O objetivo da institucionalização desses tipos de agência está em promover a participação pública na gestão. Nas últimas décadas houve ampliação significativa no

abastecimento de água potável e saneamento para milhões de pessoas, inclusive no meio rural. Entretanto, as avaliações mostram que esse desenvolvimento não pode ser sentido quando se trata da qualidade da água ofertada. Na última década, mais especificamente, dados evidenciam que menos de 50% dos provedores de serviços de água disponibilizam de estrutura técnica e científica para monitoramento da qualidade da água potável (WHO/UNICEF, 2010; MOVIK, 2011; MEISSNER *et al.*, 2017).

Aparentemente de forma simples, o gerenciamento de uma bacia hidrográfica por meio da implantação de uma CMA pode parecer um processo direto em que são estruturadas regras e estilos de governança. Essa concepção pode ser um tanto equivocada, principalmente quando se considera o papel e o envolvimento dos diversos atores no processo. A governança ocorre em múltiplos níveis na sociedade e através de múltiplos processos. No caso da África do Sul, o debate em torno desse tipo de governança se encontra na ordem do dia e podemos remontá-la ao final da década de 1990, quando o país iniciou um processo de reforma de sua legislação ambiental e dos recursos hídricos, resultando na Lei Nacional da Água, em 1998. Agora, assim como a maioria das novas legislações ambientais, o princípio norteador é a descentralização, haja vista que esta propicia a participação pública. Outro ponto importante disso é o princípio subsidiário, no contexto específico do país, de modo que a gestão ambiental é executada de forma mais eficaz e eficiente pelos mais diversos níveis de governo (MEISSNER *et al.*, 2017).

O que podemos considerar provisoriamente sobre esse levantamento é que a partir das muitas variações de disponibilidade de água em torno do globo e através do tempo, regiões com recursos hídricos limitados são, muitas vezes, política e economicamente, colocadas em patamar de concorrência. Dentro de bacias hidrográficas específicas, longas secas causaram tensões entre os países ribeirinhos dos rios transfronteiriços. Por outro lado, dentro de bacias fortemente manejadas, os fluxos de negociação não necessariamente levam em consideração a disponibilidade do recurso, mas questões políticas e sociais mais amplas, como ocorreu recentemente entre o México e os Estados Unidos num conflito para o gerenciamento da bacia do Rio Grande/Rio Bravo. Na escala continental, por exemplo, o mapeamento da conjuntura na África mostra uma correlação entre o padrão de distribuição dos recursos dos rios e lagos, e as áreas em que alguma forma de conflito ocorreu. No sul da Ásia, por outro lado, as relações hídricas não só pareciam ser independentes das questões gerais, mas há certa variação quanto ao tipo de bacia hidrográfica e aos interesses governamentais.

Quando trazemos essa problemática para o contexto do Oriente Médio, numa conexão entre a água, eventos e dimensão política, fica demonstrada explicitamente a inserção de questões relativas nos acordos de paz regionais. Assim, a natureza dessas relações e até que

ponto elas são presentes parecem variar consideravelmente por região, o que se faz importante salientar elementos que estão para além dos meandros de dinâmica da “hidropolítica”, mas considerar o histórico e condições políticas dentro de uma região ou bacia hidrográfica, para compreendermos as relações e as estratégias de gerenciamento. Nisso, os “eventos da água” apresentados ao longo deste tópico são projetados enquanto instâncias de conflito ou cooperação que ocorrem dentro de uma bacia hidrográfica, envolvem Estados ou nações e dizem respeito à água doce como recurso escasso ou consumível (WESTING, 1986; WAKABI, 2006; MACARINI, 2016).

Diante disso, entendemos que esses aspectos legais e de negociação da política da água tradicionalmente diferente nas mais diversas áreas sofreram irrupções da Organização das Nações Unidas e suas muitas agências especializadas nos espaços internacionais de discussão, quando estas organizaram o debate em torno dos aspectos políticos da água através das diferentes organizações internacionais, enquanto os aspectos jurídicos e burocráticos ficaram na responsabilidade de reuniões especializadas com quadro técnico, muitas delas realizadas em instituições acadêmicas. O grande número de acordos internacionais bilaterais e multilaterais não seria esgotado neste estudo. Se a grande maioria dos casos fosse levada em consideração, o marco temporal desta pesquisa deveria ser ampliado em demasia, a começar pela delimitação dos propósitos específicos: (1) Acordos de navegação (ilustrado pela Convenção de Paris que tratou da navegação no Rio Reno, ainda no início do século XIX); (2) Relação entre navegação e comércio no mesmo fluxo de água (como o caso da pouco comentada Convenção de Lima, em 1851, que tratou de instrumentos de navegação entre o Peru e Brasil); (3) definição de limites espaciais (a exemplo do Tratado de Bayonne, firmado entre a França e Espanha, ao qual deliberou sobre as fronteiras do Rio Bidasoa em 1856); (4) classificação dos fluxos para usos específicos (foi o caso da Convenção de Washington, firmada entre EUA e México, em 1906, que tratou da distribuição equitativa águas do Rio Grande para fins de irrigação), entre outros exemplos que poderíamos citar. Nos instrumentos acionados comumente, o uso da água estava sujeito a regulamentação, muito embora essa gestão apresentasse diversas fragilidades na aplicação. Os diferentes aproveitamentos, conhecimentos, tecnologias e instituições nacionais e locais para a sua administração levaram as estratégias de gerenciamento a reformularem a sua visão, que agora se volta para a interdisciplinaridade. Diante do entendimento desta complexidade que envolve a unidade de recursos, a Organização das Nações Unidas reconheceu a necessidade de convocar e articular eventos os quais tivessem a função de discutir sobre a problemática da água e que a considerassem como o objeto a ser regulado, não mais como um

instrumento, o que demonstraria uma importante mudança de paradigma, agora direcionada para a situação crítica dos recursos naturais em muitas regiões do mundo.

### **1.1.1 Arenas públicas contemporâneas de descentralização das políticas ambientais: a bacia hidrográfica como novo elemento de gestão**

Os espaços internacionais têm caminhado desde a década de 1970 para incorporar uma característica determinante nesses processos de políticas públicas, qual seja, a descentralização. Isto só foi possível quando a bacia hidrográfica passou a ser apresentada ao mesmo tempo como objeto e campo de gerenciamento, mesmo quando envolve águas transfronteiriças, caracterizadas pelo potencial de conflito e lacunas na gestão ainda maiores (TUNDISI, 2006). Foi por meio disso que as propostas de cooperação ganharam destaque nesses espaços decisórios, conforme os exemplos já apresentados neste texto. Durante a virada do milênio, um importante avanço nessas estratégias de condução dos recursos hídricos na esfera internacional escancarou a preocupação com a problemática da água. Tratou-se dos *Milenio Development Goals* – MDGs – promulgados no ano de 2000, quando um extenso acordo discutia especialmente o saneamento básico como estratégia para combater a pobreza extrema, normatizado pelo documento intitulado *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration* no ano de 2001. Esta proposta foi capitaneada pela ONU e OECD, quando o contexto das relações internacionais após a Guerra Fria altera as formas de intervenção e trato assistencialista aos países em desenvolvimento na época. Este documento foi publicado através das discussões da Assembleia das Nações Unidas, a partir das deliberações e sugestões da Cúpula do Milênio. Numa importante fala posterior do secretário geral da ONU, Ban KiMoon, os MDGs representou o maior exercício de empenho para erradicar a pobreza por meio de uma integração entre as mais diversas questões sociais, econômicas, políticas, ambientais, educacionais e de saúde. De forma geral, o objetivo era que até o ano de 2015 houvesse expressiva redução das comunidades que ainda estivessem sem acesso ao saneamento básico e água potável, por meio de um conjunto de metas que deveriam ser alcançadas pelos países-membros com vistas a garantir o aumento da perspectiva de vida.

Durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada no ano de 2015, esses países-membros, inclusive o Brasil, reafirmaram o compromisso por meio da criação de uma agenda específica, uma vez que a proposta dos MDGs não foi alcançada. Quando analisamos os fracassos e êxitos da proposta, identificamos que há certa consonância na literatura em relações internacionais e políticas ambientais sobre o seu sucesso na dimensão

política, uma vez que a ONU atinge notoriedade na pauta social, mas falhou no cumprimento das metas, sendo interpretada, então, apenas como um recurso no campo da publicização e de estreitamento das relações entre países por meio dessas instituições internacionais. Dentre as causas apontadas para o não cumprimento, temos desde a homogeneização das metas sem levar em consideração as especificidades locais e trajetórias históricas distintas, até aqueles indicadores e variáveis que nem mesmo essas instituições conseguiam desenvolver metodologias apropriadas para a sua avaliação. Além disso, inúmeras lacunas ou ausências de temas também fragilizaram as propostas. Um exemplo disso foi a carência de objetivos voltados para a segurança, governança, acordos de paz e agricultura familiar, temas que haviam sido projetados concomitante à criação da pauta. Agora, o imediatismo para os resultados foi deixado de lado em detrimento da proposta de criação de novos objetivos conduzidos pelo ideal de sustentabilidade.

Evidentemente, não negamos que a gestão de recursos hídricos demonstra significativo progresso técnico, governamental e burocrático em âmbito mundial face os novos formatos de políticas públicas específicas. As várias especificidades regionais, aliadas a modelos que seguem tendências internacionais e que buscam alcançar um denominador comum, direcionam para o sentido propositivo desses padrões de gestão. De modo eficiente, o principal arquétipo de “sucesso” em processos de política das águas tem sido conduzido por um referencial que relaciona integração, sustentabilidade e usos múltiplos como elementos fundamentais para a composição da tríade ciência-gestão. Ademais, a própria gestão a partir das bacias hidrográficas significou um passo importante nesse processo, comungando com o reordenamento das agências nacionais e internacionais. Junto a isso, temos as formas de participação da comunidade e usuários, que agora ganham espaços e se aproximam mais do Estado através dos comitês de bacia hidrográfica. Esse modelo de gestão participativa foi determinante para estruturar normativas bem-sucedidas que determinaram a criação e execução dessas políticas ambientais.

Dentro desta complexidade envolvendo aspectos políticos, econômicos, soberania nacional e gestão das águas, aproximar o debate das incertezas da disponibilidade de recursos hídricos tornou-se cada vez mais comum. Podemos demonstrá-lo através dos debates que relacionam risco e incerteza, os quais apresentam distintas formas de perigos ou desastres envolvendo a disponibilidade de água. Evidentemente, os campos científico e técnico se apropriaram dessa ocorrência e um dos conceitos mais trabalhados para entender essa dimensão do risco foi o de *incerteza manufacturada*, uma vez que se passou a trabalhar com a ideia de que os problemas decorrentes da degradação do meio ambiente foram potencialmente conduzidos

pela ação antrópica. O paradoxo atual encontra-se no campo de confronto conceitual e ideológico, por um lado, de grupos que protestam e escancaram a crise iminente do risco de escassez e, por outro lado, temos aqueles grupos que supõem manterem o risco sob controle, contestando inclusive as teorias sobre o aquecimento global, por exemplo (BECK, 1995; HANNIGAN, 2009). Diante disso, a forma de conceituação dos riscos ambientais determina o modo como serão canalizados pelas esferas do poder político e econômico, a partir de expressões que vão desde a “retórica da calamidade” até a “retórica do perigo”.

Muitos consensos políticos mudaram a lógica interpretativa, principalmente a partir de 1980, expressando o novo mote respectivo à urgência na diminuição significativa das emissões de gás do efeito estufa, ao qual foi atribuído o encargo por grande parte das ameaças ambientais, inclusive do retorno de doenças consideradas erradicadas, como a dengue e a cólera, contraídas por meio do acesso à água não tratada. Por outro lado, o alarde causado pela desertificação, enchentes, furacões e tufões também encontram nesse mote uma justificativa. A expressiva preocupação internacional dada ao tema conduziu os estudiosos, burocratas do Estado e políticos a uma grande variedade de empenhos designados a aferir a proporção destes riscos e suas estratégias de mitigação ou controle. Nisso, a principal incerteza relacionada à água, naquelas circunstâncias, e que organiza a construção social do risco, é se há água potável suficiente para sanar as necessidades básicas de todos. As alternativas voltam-se para a aplicação da biotecnologia na gestão da água (OECD, 1996), também visando assegurar o funcionamento das indústrias e da agricultura. Este esforço põe na esfera pública algumas preocupações generalizadas construídas nos campos da ciência, política e ética, aproximando a gestão da água com o debate sobre transferência transtemporal do risco. Nisso, é nítido que o aumento na frequência com que observamos governos sendo forçados a enfrentarem e resolverem conflitos sociais e políticos decorrentes das demandas e exigências criadas em função da qualidade e regulação da água, demonstra como, mais uma vez, a água passou a ser entendida como um elemento essencial para o alcance de um dos direitos humanos universais, qual seja, o de bem-estar.

## 1.2 TOMADA DE CONSCIÊNCIA, PUBLICIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA ÁGUA E CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PÚBLICA

Tendo em vista o quadro de pessimismo frente ao futuro do acesso à água potável, principalmente entre aqueles países ou regiões que possuem conflitos históricos, é desde o século XX que diversos países articulam e anunciam estratégias de criação e execução de

modelos de gestão dos seus recursos hídricos, a sua maioria baseada na gestão participativa (por demonstrar medidas de decisões multilaterais e descentralizadas), gestão burocrática (quando organizações públicas apreendem o poder e acionam a dimensão representativa e jurídica das negociações) ou uma mescla dessas. Num viés conceitual e operacional, alguns desses modelos localizam a bacia hidrográfica na dimensão da unidade do projeto, embora outros apreendam a importância dos municípios ou territórios. Longe da problematização em torno de qual modelo poderia ser mais bem aproveitado por cada país, a maioria das preocupações políticas atuais se dedica à análise dos modos de cobrança pelo uso da água e de como esta tem servido como meio de racionalização, além de produção de recursos financeiros e do retorno dos investimentos sobre os custos das medidas adotadas para a promoção e disponibilidade do recurso, além da consequente qualidade de vida.

De forma geral, a crescente preocupação com os recursos hídricos decorre de ações e reivindicações postas no debate público pelo movimento ambientalista mundial, principalmente a partir da década de 1980. O seu principal referencial ideológico girava em torno do reconhecimento de que um dos principais problemas futuros que a humanidade iria/irá enfrentar seria/será em torno dos entraves para o acesso à água doce. Em muitos momentos, os principais estudos dessa época são norteados por duas vertentes que se complementam. A primeira delas diz respeito à água enquanto um recurso determinante na nova conjuntura que envolve o aumento da população mundial; e a segunda se refere à repartição irregular das fontes no planeta, o que poderia desencadear uma série de conflitos sobre o direito de uso destas. Isso mudou, inclusive, a forma como o recurso tem sido analisado desde então. Somado ao viés ambiental e humano, agora a água é projetada como um problema de segurança mundial envolvendo acesso e qualidade, preocupação que alcançou os espaços da ciência (contribuindo para uma série de produções intelectuais nas mais diversas áreas do conhecimento), da política e da gestão (o que permitiu a articulação de um conjunto de tentativas de modelos de políticas públicas que conseguissem sanar os problemas apresentados tanto pela ciência quanto pelo movimento ambientalista). A junção da ciência e da política levou à busca de uma melhor maneira de lidar com a problemática da água, embora tenha criado uma diversidade de paradigmas nos espaços decisórios sobre os recursos hídricos (GLEICK, 2003; 1999).

Por muito tempo a gestão dos recursos hídricos era tratada como função básica e exclusiva de especialistas, técnicos e dirigentes alocados sob os auspícios das estruturas do Estado, partindo sempre do pressuposto que a água e os recursos naturais podiam ser previstos e controlados por meio da construção de infraestruturas. A grande mudança de paradigma é alcançada quando o envolvimento dos mais diversos atores interessados naquele recurso se

torna cada vez mais importante nos processos decisórios. Consoante a isso, aumenta-se a consciência sobre as incertezas e mudanças no que tange ao futuro da água. Nos últimos anos, a noção conceitual e operacional de governo, que o colocava como a única autoridade de tomada de decisão, foi suprida pela ideia de governança múltipla, a qual reconhece que um grande número de interessados em compor os mais diversos desenhos institucionais podem colaborar para a criação de uma ampla gestão. Tal mudança paradigmática evidencia uma tendência de fuga de modelos hierárquicos de política pública que criam fronteiras entre a soberania dos estados sobre os diversos grupos da sociedade civil. Longe disso, atualmente, o princípio norteador gira em torno da promoção das diferentes partes interessadas em colaborarem na formulação e implementação de políticas públicas (CORTNER; MOOTE, 1994; GLEICK, 2003).

Ao longo deste tópico, verificaremos que a construção dessa variedade de paradigmas se dá em arenas públicas e privadas com interesses nacionais e internacionais, a exemplo dos eventos científicos, políticos e econômicos que ocorreram ao longo das últimas quatro décadas, com forte peso de Organizações Não-Governamentais, ambientalistas, técnicos, cientistas, governos e organizações internacionais de financiamento. A grande maioria dos analistas de políticas públicas defende que a seleção de um paradigma viável, por meio das orientações sobre as decisões políticas, formas de gerenciamento e ações do governo, tem a capacidade de definir os rumos dos recursos hídricos tanto na escala regional como até mesmo na perspectiva global. Do ponto de vista do discurso, da construção do problema e da publicização da causa, a definição deste paradigma influencia sobremaneira na própria delimitação do que é problemático ou não quanto à água, inclusive com poder de convencimento sobre escassez, entraves para o acesso, qualidade ou causas de uma crise hídrica.

No decorrer deste estudo já podemos visualizar várias retóricas em torno de interpretar a água sob concepções e conjunturas específicas que estão para além do argumento da crise global desencadeada pelo aumento da população, mas que apontam para a forma como cada comunidade se relaciona com seus recursos naturais. Com a criação do paradigma contemporâneo que conseguiu consolidar um amplo debate<sup>11</sup> baseado na globalização dos riscos de escassez dos recursos hídricos, entendemos como a política internacional incorpora e estabelece normativas para a governança, a saber: a produção e inovação científica devem ser valorizadas dentro dos processos decisórios; a soberania e autoridade do Estado não são postas

---

<sup>11</sup> Para esclarecer as dificuldades de implantação de um metadiscurso na contemporaneidade, sugerimos o suporte conceitual ofertado por Lyotard (1993), quando analisa a descrença nas metanarrativas a partir da valorização das pequenas narrativas no contexto da pós-modernidade.

em dúvida; é necessário estabelecer, com o máximo de precisão, as fronteiras espaciais para a resolução dos problemas ambientais (GLEICK, 2003; CONCA, 2006).

Muito embora a literatura aponte para a junção de diversos fatores que contribuíram e tencionaram para a consolidação da problemática da água no mundo, podemos perceber alguns hiatos e retardamentos na reação dos mecanismos internacionais quanto à obrigação de construção de políticas de proteção ambiental. Entretanto, alguns espaços de fala e construção científica já poderiam localizar os desastres ambientais na cena do debate público, inclusive a partir do alerta dado para a nossa insistência em investir no crescimento econômico a qualquer custo. Um exemplo claro disso foi o impacto do livro “Primavera silenciosa”, quando a autora Rachel Louise Carson (2010), ainda no início de 1960, chama a atenção para a necessidade do despertar para uma consciência ecológica. Tornando-se referência obrigatória em todo trabalho que discutisse a problemática ambiental, a contribuição da obra estava em apresentar a urgência de uma legislação rigorosa e que estivesse voltada para a proteção do meio ambiente, o que poderia potencializar os conflitos entre o Estado e o setor industrial, responsável pelos maiores índices de poluição. Outro aspecto importante para as estratégias de tomada de consciência diz respeito à própria postura da Organização das Nações Unidas, quando, no final da década de 1960 demonstra o prenúncio de uma crise de dimensões mundiais, reforçando a noção de risco discutida aqui.

Nesse contexto, em 1968 foi montado o conhecido Clube de Roma, organização informal voltada para a produção de estudos científicos sobre a questão ambiental, capitaneada por um grupo de empresários, majoritariamente, os quais, naquele momento, sinalizavam para a emergência de iniciativas de preservação dos recursos naturais do planeta, inclusive a água. De forma geral, o foco da organização era ampliar a compreensão dos aspectos sociais, econômicos, ambientais e políticos que constituíam a dinâmica global, de modo que isso advertiria para a necessidade de novas fórmulas e planos de ação. No ano de 1972, com atividades firmadas, desencadearam aquele que seria posteriormente um dos mais importantes documentos do panorama da questão ambiental e social da época. O documento intitulado *The Limits to Growth* (1972) foi encomendado ao *Massachusetts Institute of Technology* – MIT e apresentava um tipo de texto em tom não técnico com o objetivo de alcançar o maior número de leitores possível, justamente porque a sua pretensão era chocar as pessoas de tal modo que abdicassem das suas práticas predatórias quanto aos recursos (McCORMICK, 1992). Por outro lado, representou o ponto de partida para escancarar a problemática ambiental a partir de ampla divulgação dos seus dados, o que resultou na projeção internacional da questão ambiental através da criação de uma agenda específica. Traduzido para o português em 1973, “Limites do

Crescimento” travava dura crítica ao modo como o processo de industrialização estava conduzindo as possibilidades de recuperação do meio ambiente, excedendo os próprios limites da natureza. Uma vez houvesse a permanência de atividades que insistissem nesse modelo de crescimento econômico, aumento demográfico, produção industrial e agropecuária, além do aumento da poluição, o documento alertava que o planeta atingiria o seu colapso em média de até 200 anos.

A alternativa dada para sanar os problemas apresentados no relatório foi uma espécie de “curva de acomodação”, estratégia que apontava a redução da produção industrial como opção para frear o crescimento econômico a qualquer custo. Em tese, isso levaria a queda no consumo dos recursos naturais e hídricos. Entretanto, tal previsão sofreu forte rejeição de um conjunto variado de profissionais, cientistas, intelectuais, empresários e políticos, muitos deles sinalizando que as propostas de resolução inibiriam ou bloqueavam as possibilidades de desenvolvimento ou crescimento daqueles países que ainda não tinham conseguido sanar os seus problemas econômicos e sociais, deixando a interpretação de que seria um impedimento criado por países desenvolvidos para estagnação daqueles subdesenvolvidos (SOLOW, 2000). Isso fez com a própria literatura rotulasse o conteúdo do relatório como produto dos “profetas do Apocalipse”, juntamente com um quadro de obras que seguiam na mesma perspectiva, decorrente do teor alarmista ou até mesmo de catástrofe (McCORMICK, 1992). Embora as críticas persistissem, foi lançado um segundo relatório, *Mankind at the Turning Point*, o qual manteve a exposição das consequências do crescimento econômico e populacional, além da sugestão de barrá-lo, mas, agora, com um olhar muito direcionado para o lugar dos indivíduos nesse processo de transformação social. Para além das especificidades de ambos os relatórios, a novidade estava em apontar os problemas ambientais numa ótica global e com a preocupação da disponibilidade de recursos em longo prazo (OLIVEIRA, 2006; LAGO, 2013).

Os embates teóricos, conceituais e políticos decorrentes do que o “Limites do Crescimento” permitiu, desencadearam ao longo das últimas quatro décadas numa variedade de institutos e organizações as quais têm amplamente proposto espaços de discussão sobre o tema, além de travarem amplas disputas ideológicas, de modo que estas arenas apontem para alternativas de ações voltadas à racionalização e eficiência no uso dos recursos hídricos pelos mais diversos países, principalmente entre os que compõem a ONU. Um exemplo importante desta nova conjuntura, também como reflexo do debate estabelecido pelo Clube de Roma, diz respeito à tão conhecida e demasiadamente citada Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo, em 1972. O evento ganhou um caráter avaliativo, de reflexão e orientações para sanar os problemas apresentados, via considerada a mais contundente para melhorar a situação

do meio ambiente. Por meio da análise da problemática na dimensão global, as possibilidades de saída da crise ambiental - que começavam a ser construídas em nível de debate - passavam por princípios que trouxessem, primeiramente, certa consciência dos reais problemas e, em seguida, ações práticas e resolutivas. Foi neste evento que houve a certificação verdadeira da necessidade de criação de instrumentos internacionais voltados para a administração do meio ambiente de modo que tal prática levaria ao desenvolvimento social e econômico.

Consenso na literatura, a Conferência de Estocolmo foi o primeiro evento a posicionar o meio ambiente como tema prioritário na agenda internacional, uma vez que a construção do problema apresentou a urgente necessidade de preservação e conservação dos recursos naturais, inclusive a água, a partir de programas de gestão integrada. Antes disso, as questões ambientais estavam restritas à dimensão científica. No viés operacional, a preocupação com a água se dirigia à produção de energia e de garantia de manutenção da agroindústria. Foi quando a tomada de consciência dos riscos, muito dela, agora, reivindicada pelos movimentos ambientalistas, possibilitou uma nova postura e inseriu o debate sobre o meio ambiente, em particular os recursos hídricos, em muitos segmentos da sociedade. Esse crescimento da preocupação pública sobre a causa permitiu, por exemplo, a conhecida “revolução ambiental estadunidense”, que trouxe reflexos para a estruturação de oportunidades políticas em toda a América Latina, Ásia e Europa (HAYS, 1987; VIOLA; LEIS, 1995; CARNEIRO, 2003; LAGO, 2013).

Além disso, a criação do conceito de “desenvolvimento sustentável” é interpretada pela ampla literatura como uma das mais significativas colaborações da década, e que será maturada e consolidada na década posterior. No sentido mais pragmático e alcançável do conceito, advertiu-se sobre o imperativo de mudança no modelo econômico vigente, mesmo que, naquele momento, dado o contexto de ideário desenvolvimentista, não foi dada atenção à conexão entre meio ambiente e desenvolvimento. Nos anos que sucederam a Conferência de Estocolmo, nos deparamos com a criação de outros conceitos alinhados com a proposta de desenvolvimento sustentável, entre eles o de ecodesenvolvimento<sup>12</sup>. Antes disso, as contribuições conceituais e teóricas se davam de forma autônoma ou, em grande parte, por meio da União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN. Criada em 1943, tal instituição é formada, em sua totalidade, por organizações governamentais e da sociedade civil (atualmente alcançando 1.300 organizações públicas e privadas), tendo como principal atribuição a promoção de instrumentos

---

<sup>12</sup> O conceito de ecodesenvolvimento é atribuído a Maurice Strong. Mas boa parte da literatura destaca que embora este tenha auxiliado nas prerrogativas que delinearam o conceito, a autoria é dada ao economista Ignacy Sachs.

e informações que conduzam ao desenvolvimento humano, de modo que a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico também estejam interligados.

As diferenciações ou campos de disputas teóricas na comunidade científica, os diversos sentidos políticos, as preocupações econômicas e as dúvidas quanto às precisões estatísticas contribuíram sobremaneira para que a problemática ambiental fosse tratada de forma manipulada até meados do século XX. Nisso, a década de 1970 foi determinante para lançar alguns esforços políticos e intelectuais na busca pelos causadores dos problemas ambientais. Entretanto, essa empreitada passou para uma dimensão ainda mais intrincada, quando a noção de risco posicionou os problemas ambientais não mais na extensão das fronteiras locais, mas a partir do nacional, alcançando o internacional, até chegar, finalmente, na extinção das fronteiras, trazendo a perspectiva para a dimensão global, como já dito aqui. Nesse contexto, atendendo às reivindicações inclusive dos ambientalistas mais radicais e fervorosos, a Conferência de Estocolmo significou um momento para reconstrução das concepções sobre o tratamento do tema, de modo que se alcançassem os olhares de toda a comunidade internacional, como desejavam os mais fervorosos ambientalistas. No entanto, embora o destaque dado à forma como a diplomacia era operacionalizada quando o tema se reportava ao meio ambiente, os primeiros resultados eram pouco alardeados, inclusive na esfera acadêmica. Mas isto não foi motivo para tirar o protagonismo das Nações Unidas, que saíram fortalecidas, tanto pelo formato do evento, posteriormente reproduzido em outras conferências de grande porte, quanto pelo fato de a pauta ambiental ter permitido uma nova *raison d'être* (MERLE, 1981) a essa organização famosa por certo ostracismo em absorver as demandas cada vez mais velozes da contemporaneidade (LAGO, 2013).

Agora, a incorporação permanente da temática ambiental na agenda de debates e deliberações multilaterais se estabeleceu por meio duas perspectivas decorrentes de um momento de tomada de consciência importante: valer-se de estruturas de oportunidade política e preparar-se para as contingências e acasos que o tema conduziria ao passar das décadas. Nesse sentido, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA foi decisiva para que se alimentasse uma rotina de debate progressivo entre os governos e instituições internacionais. Entretanto, a função operacional do PNUMA de incentivar e gerenciar os trabalhos de instituições com poder e crédito maiores, sempre o colocou como uma partícula dentro da complexa e muitas vezes divergente relação internacional (SPETH, 2002). Além disso, a própria conjuntura administrativa e burocrática que forçou os países a criarem mecanismos de acompanhamento, permitiu certo direcionamento para que se investissem recursos no desenvolvimento de estudos direcionados para sanar os problemas ambientais e

que, posteriormente, fez com que expressivo número de países implantasse ou potencializasse suas instituições de cunho ambiental, como o próprio caso brasileiro (LAGO, 2013).

Durante as últimas décadas houve uma maior visualização da ligação entre os recursos naturais e as tentativas de mediação dos conflitos em torno do acesso à água, de modo que começamos a encontrar algumas expressões disso em documentos internacionais. Foi na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, conhecida como Declaração de Estocolmo (ONU, 1972), que a conexão entre recursos naturais e desenvolvimento social foi reconhecida pela primeira vez. Tal contexto abriu as portas para a perspectiva de que a proteção ambiental é um objetivo fundamental dos Estados, a partir do estabelecimento de acordos de cooperação. Em processo de popularização e publicização dos riscos da escassez dos recursos naturais, bem como para a sua deterioração, agora em escala mundial, torna-se evidente a dimensão do problema e, em decorrência disso, é realizada a Conferência das Nações Unidas com foco essencialmente para a água, em 1977, em Mar Del Plata, Argentina. Na ocasião, foram estabelecidos debates norteados pela eficiência dos usos, de modo que fosse apresentada sua múltipla forma de aproveitamento pelos diferentes tipos de setores da economia.

Nos auspícios da Organização das Nações Unidas, este evento de impacto global foi considerado inteiramente pautado na problemática da água. A partir da relação direta entre as propostas de desenvolvimento de políticas públicas de recursos hídricos e o expressivo resultado em dimensões naturais, químicas, sanitárias, econômicas e sociais, podemos entender as tentativas de destaque para a importância da disponibilidade da água potável e de estruturação do saneamento básico (VARGAS, 2000). Considerado um dos mais importantes instrumentos internacionais sobre a utilização da água, o evento citado acima apresenta este recurso como um direito básico universal, uma vez que todos os povos “*quaisquer que sejam seus estágios de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas*” (ONU, 1977). Nesse formato, a implantação dos direitos de acesso e preservação da água, uma vez consideradas as especificidades locais, cabe aos signatários dos acordos por meio de medidas legislativas ou não (BRZEZINSKI, 2012). Além disso, outro importante resultado da Conferência de Mar Del Plata foi a implementação do Programa Hidrológico Internacional – PHI – ao qual propunha a efetivação de um modelo de coleta de informações sobre a situação da água no mundo, como vistas a montar um quadro amplo de análise que posteriormente daria sustentação para a criação de um órgão de deliberação de uma política internacional dos recursos hídricos.

A materialização do evento se deu, também, pela construção do Plano de Ação de Mar Del Plata, documento que trazia orientações e decisões de como sanar os problemas considerados mais urgentes relacionados aos recursos hídricos. Embora o foco analítico girasse em torno das funções da água no processo de crescimento econômico, as orientações traziam abordagens como participação dos usuários em etapas deliberativas, distribuição, acesso, eficácia, preservação e controle da poluição deveriam fazer parte dos elementos estruturantes de qualquer modelo de gerenciamento a partir daquele momento. Tais abordagens também condensaram as decisões num quadro normativo que incluía o fornecimento de água para comunidades com maior histórico de problemas, criação de comitês de bacias hidrográficas, parcerias internacionais, regulação da água para irrigação e promoção de estudos. Ademais, é feito referência ao conceito de direito à água, este como garantia de fornecimento do recurso de forma adequada para o suprimento das necessidades básicas de todos os povos, e que posteriormente a conferência, inicia uma discussão importante sobre a aplicabilidade do conceito em formatos de políticas ambientais. De forma geral, lançaram-se as bases conceituais que forneciam subsídios determinantes para provocar ampla discussão sobre o direito humano de acesso à água.

Tais ações engendradas ao longo de 1970 resultam na chamada Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento, entre 1981 e 1990, quando nos deparamos com iniciativas mais voltadas para aspectos locais da problemática da água em países subdesenvolvidos (VARGAS, 2000; NASCIMENTO, 2012). Contraditoriamente, ainda que a conferência citada acima tenha significado o estopim do debate sobre as particularidades no gerenciamento dos recursos hídricos, a problemática não repercutiu da forma como havia sido prevista, uma vez que a temática da sustentabilidade foi projetada e ganhou maior adesão do público, justamente por ter sido conduzida com a dimensão econômica. Nisso, o relatório mais comentado daquela década, publicado em 1987 com o título *Our Common Future*, conhecido como Relatório Brundtland, produzido pelo PNUMA, não faz nenhuma menção a relação água-sustentabilidade, embora tenha sido destaque em sugerir uma agenda global para a causa do meio ambiente. Naquele contexto, também foi indicado como um dos maiores esforços intelectuais que harmonizou a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico a partir do conceito de desenvolvimento sustentável. Antes disso, para a construção do relatório, foi montado um grupo técnico que resultou na criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (SETTI *et al.*, 2001; CONCA, 2006).

“Nosso futuro comum” confronta os ideais liberais que na perspectiva da sustentabilidade seriam os responsáveis pela desigualdade social. Nisso, há relação direta entre

aspectos sociais e ambientais, uma vez que a “*pobreza é uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo*” (BRUNDTLAND, 1987, p.4). Ambos os aspectos não podem ser dissociados, pois, segundo o próprio relatório, “*é inútil tentar abordar esses problemas sem uma perspectiva mais ampla, que englobe os fatores subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional*” (*ibid.*). Chega-se o fim da Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento, com acordos internacionais e nacionais voltados para a execução de um programa global de abastecimento de água potável por meio da criação de uma rede estrutural de saneamento. Com investimento financeiro na casa dos bilhões, a ambição do projeto contou com a atuação de governos, agências técnicas e instituições de financiamento, permitindo o incentivo a ações locais. Entretanto, as metas não foram alcançadas pela maioria dos governos em detrimento de uma política pautada majoritariamente nos ideais desenvolvimentistas, principalmente naqueles países subdesenvolvidos que aderiram ao projeto. Ao contrário do que foi previsto, as crises de abastecimento e acesso à água foram intensificadas nas décadas subsequentes (VARGAS, 2000).

O início da década de 1990 é marcado pelo destaque dado à problemática dos recursos hídricos, justamente por passar a ser interligado a assuntos de ordem mais geral, como a redução da pobreza e melhorias no ordenamento urbano (CONCA, 2006). No ano de 1991, na cidade holandesa de Delft, o PNUD promoveu um seminário voltado para a busca de técnicas e instrumentos de capacitação no setor de recursos hídricos e apresentou recomendações do modo como cada país poderia sanar os seus problemas internamente. Consoante a isso, em janeiro de 1992 é realizada em Dublin, na Irlanda, a Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Água e Meio Ambiente, evento este que escancarou os resultados de longas pesquisas capitaneadas por experts, quais sejam: a ameaça de escassez hídrica, consequência do desperdício e das práticas de poluição dos mananciais, sinaliza o principal entrave para o alcance do desenvolvimento sustentável. De forma geral, o diagnóstico apresentado era o seguinte:

Escassez e desperdício de água doce representam uma série e crescente ameaça para o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente. A saúde pública e o bem-estar, a produção de alimentos, o desenvolvimento industrial e os ecossistemas dos quais eles dependem, estão todos em risco, caso os recursos hídricos e o aproveitamento do solo não tenham um gerenciamento mais eficiente nesta década e nas próximas (ONU, 1992).

Nisso, foi apontado que as participações dos governos seria fundamental para articular políticas públicas por meio de orientações que dessem conta dos diferentes níveis sociais e

geográficos, seguindo as prerrogativas adiante: (1) A água é um recurso finito e vulnerável, por isso deve ser encarada como bem econômico; (2) Valorização da participação feminina no gerenciamento e proteção dos recursos naturais; (3) Gestão dos recursos hídricos com enfoque participativo entre usuários e governos; de todos os níveis. Essas orientações, em certa medida, dialogam com o diagnóstico apresentado na conferência, de modo que não foi difícil de ser comprovado, dados os índices preocupantes na saúde pública, na produção de alimentos e na harmonia dos ecossistemas, de modo que apresenta tal conjuntura não no campo hipotético ou de previsibilidade para o futuro, mas numa perspectiva real e que afeta milhões de pessoas em todo o mundo. O ponto fundamental desse evento destacou a importância de popularização de um novo paradigma de gestão dos recursos hídricos por meio de novas práticas políticas e construção de políticas públicas, o que só seria viável com o firmamento de compromissos políticos em consonância com a participação de todos. Diante disso, sugeriu-se a comunhão entre iniciativas locais, nacionais e internacionais que criassem uma nova proposta de racionalidade pautada em colocar a água como recurso natural finito, suscetível, de valor econômico e essencial para a vida. Tal proposta somente seria viável num formato de gestão participativa (discutida de forma detalhada no próximo tópico deste capítulo), ao qual comportasse governos, técnicos do Estado, usuários, movimentos sociais e sociedade civil (SETTI *et al.*, 2001; CARNEIRO, 2003).

Grande parte dessas propostas voltadas para a resolução dos problemas de distribuição e preservação dos recursos hídricos foi aprimorada nos espaços de discussão da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada no ano de 1992, no Rio de Janeiro, conhecida como ECO-92 ou RIO-92. Muito embora não tenha focado na temática da água, uma vez que transitou entre a magnitude das questões ambientais significativas para as relações internacionais, esta conferência abordou aspectos relacionados à atmosfera, condição de fornecimento de água doce, proteção dos oceanos, rios e solos, combate à desertificação e ao desmatamento e propostas voltadas para a garantia da qualidade de vida no meio urbano e rural (SETTI *et al.*, 2001; CARNEIRO, 2003; LOPES, 2004). Em importante crítica sobre a abordagem do evento, Gupta (1997) analisa a variação ideológica que é reflexo da desordem sobre os conceitos, visões e teorias a respeito da adoção de um modelo apropriado para cada país. O quadro ideológico, então, flutua entre a dinâmica ambiental enquanto aporte teórico e a perspectiva liberal implantada na política.

A passagem dos anos de 1980 para 1990, uma vez convocada e realizada a ECO-92, se encontrava sob completa lembrança do fim da Guerra Fria, que modificou por quatro décadas as relações entre Estados ou regiões, caracterizadas naquele contexto, muitas vezes, de uma

forma dúbia. Naquelas circunstâncias, almejava-se o retorno de concepções e práticas que remetessem ao humanismo, não somente na relação homem-natureza, mas em todos os aspectos da vida humana. Somente a partir desse resgate seria possível garantir os princípios dos Direitos Humanos e ambientais. Junto a essa nova postura estava a expectativa de crescimento econômico mundial por meio de novas relações comerciais e de investimento internacional, especificamente com a abertura econômica da China e do Leste Europeu, estimulada pelos exemplos de sucesso em países como a Malásia, que selecionou um modelo de liberalização de suas economias ainda na década de 1980. Ainda, exemplos de países como o Brasil, que escolheu um modelo econômico pautado nos ideais desenvolvimentistas, precisavam lidar com o “fantasma” da crise da dívida externa, o que reforçou a premissa de insucesso em tentativas de intromissão na economia (LAFER, 2002; LAGO, 2013). De modo geral, o aumento de até 45,4% de governos democráticos entre a Conferência de Estocolmo e a ECO-92 beneficiou o debate sobre os “novos temas” em todos os níveis da sociedade. Nisso, o meio ambiente, enquanto objeto de estudo e de políticas públicas, conseguiu legitimidade e projeção, em conjunto com outros temas que, em sua maioria, são derivados da agenda internacional e, segundo Lago (2013, p. 72), eram *“introduzidos de maneira parcial e ‘de cima para baixo’ na agenda interna, passaram a ser discutidos ‘de baixo para cima’, graças à maior participação da sociedade civil nos planos políticos, social e econômico”*.

Da ECO-92 foram produzidas a Carta da Terra e a Agenda 21, além de documentos voltados para acordos internacionais e tratados de cooperação. A Carta da Terra apresentava conteúdo direcionado para mecanismos de proteção ambiental e a Agenda 21 trazia um conjunto de objetivos, programas e metas respectivo a cada tema debatido na conferência. Esta última é creditada como um documento basilar na busca do direito ambiental internacional, justamente por apontar prerrogativas para a preservação do ecossistema e indicar possibilidades de saída da crise ambiental (SETTI *et al.*, 2001). No que concerne ao tratamento dado à gestão dos recursos hídricos, o foco da Agenda 21 volta-se para os acordos governamentais:

O manejo integrado dos recursos hídricos baseia-se na *percepção da água como parte integrante do ecossistema*, um recurso natural e bem econômico e social cujas quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização. Com esse objetivo, *os recursos hídricos devem ser protegidos*, levando-se em conta o funcionamento dos ecossistemas aquáticos e a perenidade do recurso, a fim de satisfazer e conciliar as necessidades de água nas atividades humanas. Ao desenvolver e usar os recursos hídricos, deve-se dar prioridade à satisfação das necessidades básicas e à proteção dos ecossistemas. No entanto, uma vez satisfeitas essas necessidades, *os usuários da água devem pagar tarifas adequadas* (AGENDA 21, 1992, grifos nossos).

A partir daí altera-se sobremaneira a forma como os recursos hídricos são interpretados pelos gestores, técnicos e governos. As previsões alarmantes sobre o acesso à água transformam o final da década de 1990 num importante momento para potencializar algumas ações voltadas para a consolidação da causa. Um exemplo disso foi a construção do Conselho Mundial da Água – WWC, entidade responsável pela organização do Fórum Mundial da Água. Criado em 1996, figura como um grupo de discussão sobre a política internacional, mas, desde a sua fundação, sofre duras críticas em decorrência de sua agenda, membros e instituições serem limitados a um quadro construído pelo próprio Conselho. As formas de atuação estão voltadas, em sua maioria, para a articulação de uma rede centralizada em “multinacionais da água” e no Banco Mundial<sup>13</sup>, cujas práticas políticas mantêm-se leais aos ideais de privatização, apesar de todas as evidências em contrário.

Nesse mesmo ano, durante a conferência que discutiu os modelos de avaliação e gerenciamento dos recursos hídricos na América Latina e Caribe, foi elaborada a Declaração de San José, inclusive com auxílio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Tratou-se de um conjunto de orientações de planos de ação sustentados na Agenda 21, no Relatório sobre Acesso aos Recursos Hídricos da UNESCO e nas agências federais de cada país. Carregando o mote do desenvolvimento sustentável, a água foi tratada enquanto direito absoluto, mas, para o seu alcance, seria preciso articular um amplo projeto de integração, em que a gestão também apreenderia aspectos socioeconômicos e de proteção dos recursos ambientais. Isso seria instrumentalizado por meio da cooperação entre usuários, comunidades e instituições do Estado, por isso os países precisavam viabilizar o quanto antes a criação e efetiva atuação das Agências Nacionais de Recursos Hídricos, instâncias reguladoras das políticas das águas. Depois disso, podemos visualizar um crescimento notório da quantidade de instituições neste formato, inclusive no Brasil, também na dimensão municipal e estadual.

Nesse ínterim, temos o primeiro Fórum Mundial da Água, realizado em Marrakesh, Marrocos, no ano de 1997, quando, na ocasião, os embates giravam em torno da comercialização ou não da água. Desde a primeira edição até a última, realizada no ano de 2018 na cidade de Brasília, considerada de maior público da história do evento, a precificação norteou os principais debates. Claramente, o duelo, desde a década de 1970, esteve travado entre tratar o recurso na dimensão dos direitos humanos ou no contexto de mercadoria a partir do processo

---

<sup>13</sup> O histórico de atuação de agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, demonstra ampla intervenção em propostas voltadas para a problemática, inclusive no nordeste brasileiro, como destaca a dissertação mestrado NASCIMENTO, M. S. **Problema público, atores e saber técnico no processo de construção do programa ‘Águas de Sergipe’**. 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

de privatização. Países que adotaram estratégias de privatização da gestão da água, a exemplo do Chile e da Bolívia, pressionados por movimentos sociais, se viram constrangidos a reverterem o seu controle para a gestão pública. Nesse contexto, há uma negação do controle dos recursos hídricos pelas próprias comunidades usuárias, os sucessivos e desmedidos aumentos das taxas, a retirada de água para fins industriais ou de produção, além da desconfiança do poder das corporações multinacionais, resultaram em protestos públicos. Comungados com problemas socioeconômicos, os recursos hídricos conflagram sentimentos entre os grupos populacionais afetados. Um claro exemplo disso foi a conhecida “Guerra da Água”, considerada pela literatura como um protesto social que surgiu em 1998, após acordos entre o governo boliviano e o consórcio Águas de Tunari, gerenciado pelas *International Water Limited* e *Bechtel Enterprise Holdings*. Com esse novo formato administrativo, o impacto mais visível naquelas circunstâncias foi em relação à estrutura tarifária, levando milhares de pessoas a participarem de uma marcha para protestar contra a concessão. No ano de 2000, o contrato com o consórcio é cancelado pelo governo (MOLEN; HILDERING, 2005).

Tal exemplo ilustra uma problemática ampla e complexa, já abordada no tópico anterior deste trabalho: mais de 200 sistemas fluviais são compartilhados por dois ou mais países. Tiset *et al.*, (2000) sinalizam que alguns países dependem de quase 80% de recursos hídricos de outros países, a exemplo do Sudão, Turcomenistão, Egito e Síria. Automaticamente, já se espera potencial conflito a partir dessas relações de dependência. Consoante a isso, estudos indicam que as consequências da mudança climática podem servir de “justificativa” para a transposição de cursos de rios ou represamento, o que aumenta os embates. Análises voltadas para a natureza e as características dos acordos cooperativos decorrentes dos ideais da gestão transfronteiriça apresentam seus obstáculos, principalmente na promoção de políticas públicas (TOSET *et al.*; 2000; MOLEN; HILDERING, 2005). O que entendemos até aqui é que a pressão de entidades internacionais, governos e diversos outros atores, em contribuição da ONU, tem conduzido diversos países a ampliarem o debate sobre quais as formas de administração pública para os recursos hídricos seriam mais viáveis, além de aprimorar os modelos já aplicados com bons resultados e que, por isso, foram creditados enquanto bons exemplos para reprodução. Um desses casos foi a apropriação de princípios do modelo francês de gerenciamento para a construção de todo o aparato legal do sistema de recursos hídricos brasileiro, o qual trataremos de forma detalhada no segundo capítulo.

Quando avançamos para o século XXI, a maioria dos eventos sobre a água volta-se necessariamente para os modelos de gestão. Ainda no ano 2000, temos o segundo Fórum Mundial da Água, realizado em Haia, Holanda, e reuniu em torno de 5.700 participantes de 130

países. Seu tema principal girava em torno da “Água para o Futuro”, perspectiva sustentada pela busca de um ideal de financiamento e precificação, além da relação entre gestão e redução da pobreza. Isso teria contribuído das Organizações Não-Governamentais e do *Corporate Europe Observatory* – CEO. Aspectos emergenciais lançaram regiões específicas da África e da Ásia como prioritárias quanto às alternativas para modelos de energia e disponibilidade eficaz do recurso. A Conferência Internacional sobre a Água Doce, realizada no ano de 2001, realizada em Bonn, Alemanha, também lançou metas de gestão, mas foram ofuscadas por um documento anterior lançado no ano de 2000 pela Cúpula das Nações Unidas, intitulado “Metas de Desenvolvimento do Milênio”. Os objetivos foram amplamente ratificados e diziam respeito, em sua maioria, a aspectos sociais e econômicos: (1) Minimização da desigualdade social por meio da redução para metade do número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia; (2) Redução no número de pessoas que sofrem pela fome; (3) Redução para metade do número de pessoas que não possuem acesso à água potável; (4) Permitir equidade de acesso à conclusão da educação básica para todas as crianças; (5) Combater e extinguir a proliferação do vírus HIV/AIDS, da malária e outras doenças (UNESCO, 2003).

As metas acima foram reforçadas ainda em 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, durante a realização da Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, conhecida como RIO +10 e projetou o Ano Internacional da Água Doce. A RIO+10 tratou-se de nova avaliação dos impactos da ECO-92 e apresentou novas propostas de avanço no cumprimento de objetivos mais audaciosos relacionados à problemáticas globais, como as questões ambientais, pobreza, doenças infectocontagiosas, saneamento básico, escassez dos recursos hídricos, conservação da biodiversidade e produção de energia. O sentido operacional do evento foi efetivar a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável, maturado durante as duas décadas anteriores, o que seria possível somente se fossem minimizadas as disparidades sociais e econômicas entre os povos. Somado ao tamanho do desafio que os indivíduos deveriam ser submetidos a partir dali, principalmente aqueles posicionados em funções estratégicas nos Estados, governos ou outras instâncias decisórias envolvendo a questão ambiental, naquele contexto, o panorama de inconstância política e econômica resultante de relações comerciais complexas e muitas vezes tensas, deram outro sentido para o evento. Embora o debate científico sobre a proporção dos problemas ambientais globais tenha alcançado êxito e contado com a participação de 189 países, o alcance objetivo e real do evento foi pouco percebido, principalmente na esfera dos acordos. Isso também pode ser visualizado nos documentos finais do evento, os quais apresentam conteúdo impreciso e sem orientações claras de como cobrar e alcançar a criação e execução das medidas acordadas (LAGO, 2013).

Entretanto, boa parte dos avaliadores do impacto do evento demonstra que não podemos negar os avanços no fortalecimento da legislação ambiental, no meio científico, no setor de tecnologia e na inclusão da iniciativa privada nos processos decisórios, ao mesmo tempo em que a participação da sociedade civil e organizada aumenta e consegue adentrar a própria estrutura do Estado. As pressões e perspectivas criadas em torno da RIO+10, tanto pelas pretensões do evento quanto pelos resultados da última década, levaram Kofi Annan, então secretário-geral da ONU, a assumir que o progresso na busca pela melhor maneira de gerir os recursos naturais e atingir as metas estabelecidas nos eventos anteriores se dava por certa manifestação lenta de progresso e de uma enraizada crise ambiental (LAGO, 2013). Como já dito no parágrafo acima, toda a estrutura pensada para o novo arcabouço jurídico, administrativo e político esbarrava no momento da implantação, explicada pelo desacerto entre a vontade política dos governos para apreender os desafios propostos e a abertura para negociação. Isso fez com que o insucesso na empreitada fosse atribuído ao modelo de gestão multilateral, considerado pouco célere em resultados políticos. De acordo com Lago (*ibid.*, p. 119), quando realiza um amplo levantamento sobre os eventos ambientais a partir de 1970, na busca pelo equilíbrio entre o pilar econômico, social e ambiental, a operacionalização do desenvolvimento sustentável figuraria como a expressão politicamente “*aceitável de promoção de ‘valores’ econômicos, políticos e éticos do Ocidente, resultado de processos negociadores no âmbito das Nações Unidas, símbolo máximo da democracia multilateral*”.

Avançando em 2003 com o Terceiro Fórum Mundial da Água, agora realizado em Kyoto, no Japão, contou com 12.000 participantes e 130 ministros de estado de mais de 100 de países. Sua agenda deu prioridade à retomada dos acordos assumidos na comunidade internacional e almejou potencializar uma articulação institucional para o enfrentamento dos desafios futuros. Apontaram-se duras críticas ao modo como a gestão dos recursos hídricos se estabelecia, problematizando o conceito de crise da água utilizado desde a década de 1970. Segundo a conclusão do evento, o problema mundial de acesso e distribuição de água estava, fundamentalmente, numa deficiência no gerenciamento de recursos decorrente de escolhas administrativas e metodologias descompassadas (UNESCO, 2003). A perspectiva principal do evento era trazer a discussão sobre como atingir uma efetiva gestão dos recursos hídricos por meio do desenvolvimento de políticas as quais deveriam dar conta, agora, também do combate à poluição e da mitigação de desastres naturais (ZORZI *et al.*, 2016). Como resultado, foram firmados novos objetivos: (1) Criação de metas globais, mas que respeitassem as especificidades regionais; (2) O acesso à água como direito humano básico; (3) Criação e potencialização das estruturas institucionais para aperfeiçoar a disponibilidade de água potável

e saneamento; (4) Promoção da conscientização quanto à preservação dos recursos naturais por meio de programas de Educação Ambiental e através do envolvimento de todos os setores sociais na consecução dos objetivos; (5) Interligar aspectos técnicos do saneamento com o controle da poluição na gestão de recursos hídricos. Além disso, as conclusões dos acordos conduziram ao entendimento de que, para o direito à água ser acionado de forma amplamente democrática, deve-se tratar o recurso enquanto bem comum controlado pelos governos, que “representam” a sociedade civil e são responsáveis pela garantia de fornecimento (WWC, 2003).

A prerrogativa da água como direito humano foi fortemente reivindicada pelas ONGs participantes do Terceiro Fórum, opondo-se veementemente ao paradigma desenvolvimentista associado à precificação, o que conceituaram como “mercantilização da água”. No conteúdo da declaração veiculada na época pelas entidades participativas, apontava-se a água como um bem público e que era preciso garantir o acesso a este de maneira segura. As críticas eram sinalizadas com orientação de que os governos deveriam assumir essa prerrogativa e ratificá-la por meio da Declaração de Kyoto. Diante disso, o Conselho Econômico e Social da ONU reconheceu o direito, mas o conjunto dos membros representantes de cada país, ao qual produziu a Declaração Ministerial, não incluiu a prerrogativa no documento final sob a alegação de falta de consenso entre os ministros, o que fez que não houvesse posterior resultado jurídico e burocrático para os países (ZORZI *et al.*, 2016). Entretanto, embora não tenha havido consenso, a tomada de consciência sobre o direito a água já se estruturava e cada vez mais era possível visualizar modelos voltados para a necessidade de melhorias dos seus sistemas de distribuição. Além disso, começa-se a pulverizar a ideia de que o adequado funcionamento das instituições reguladoras do direito à água conseguiria alterar as práticas que outrora eram fundadas no uso desenfreado, para o uso racional. Assim, a conclusão prévia era que a ausência de normativas claras, bem como a sua aplicação de forma ineficaz, resultariam em maior vulnerabilidade dos usuários de água mais pobres.

Em 2006, o Quarto Fórum Mundial da Água que ocorreu na Cidade do México apontou como tema norteador as especificidades de ações locais e como estas poderiam refletir em mudanças globais. De modo geral, a problemática do gerenciamento eficaz é retomada, agora pensando também os riscos e a implantação da gestão integrada de recursos hídricos, colocando-os como prioritários na governança (WWC, 2006). Consoante a isso, além da Declaração Ministerial, foi proposta uma declaração complementar elaborada em conjunto por Cuba, Bolívia, Uruguai e Venezuela, a qual colocou a gestão num tripé composto pela qualidade, quantidade e equidade. Ademais, essa garantia deve ser resguardada por meio da

soberania dos Estados, também instrumentalizando os preceitos da participação e inclusão por meio das perspectivas multilateral e internacional. Um exemplo dessa efetivação em países como o Uruguai se deu a partir da (1) criação da Comissão Nacional em Defesa da Água e da Vida, a qual conduziu o trabalho de um plebiscito que resultou, em 2004, no fim da privatização da água no país; (2) criação da Política Nacional de Águas, em 2009, colocando fim nas concessões de água doce às empresas privadas. Além disso, contextos como o da Costa Rica também demonstram as opções pela adoção da gestão integrada de recursos hídricos, muito pelo impacto dos números econômicos apontados pelo Chile após a implantação de políticas ambientais enquanto recurso determinante para o alcance do desenvolvimento do país. Entretanto, um dos entraves do evento foi que, ao mesmo tempo em que o continente americano tratava a água enquanto direito humano básico, suas práticas a indicavam como recurso econômico, situação já ultrapassada na Europa por suas práticas sustentadas nos ideais de justiça e igualdade, além de ações de solidariedade internacional. Sobre o continente asiático, o foco estava na mesma perspectiva, mas aliado à segurança hídrica, uma vez que as especificidades ambientais conduziam os países às oscilações entre períodos de cheias e secas. Quando nos direcionamos para o Oriente Médio, este debate sequer é realizado (PEÑA, 2005; [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1980-993X2016000400954](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-993X2016000400954) - B7ZORZI *et al.*, 2016).

Dando continuidade à construção desses espaços de debate e deliberação sobre a água, o Quinto Fórum ocorreu na Turquia, na cidade de Istambul, no ano de 2009. Reunindo em torno de 25.000 participantes e representações de 192 países, o tema central foi “Superar os Divisores de Água” e tocou de forma específica na gestão do risco, nas avaliações dos Objetivos do Milênio e na governança. Os acordos firmados tratavam da governabilidade local de forma eficaz e deixavam de lado o tema norteador do fórum anterior, muito embora apareça no documento final como um direito não apenas individual, mas de natureza partilhada (WWC, 2009). Em seguida, no ano de 2012, em Marselha, cidade da França, é realizado o Sexto Fórum, contando com a média de participação de 35.000 visitantes, oriundos de 173 países e teve como tema principal “Tempo de Soluções”. De forma geral, a proposta volta-se para a operacionalização e o pragmatismo da gestão a partir dos eixos temáticos relacionados ao bem-estar, desenvolvimento econômico e garantia de preservação da água, com ações prioritárias direcionadas para o continente africano (WWC, 2012). Uma dessas alternativas de solução foi a proposta do Banco Interamericano de Desenvolvimento em reforçar o financiamento para o desenvolvimento e implantação de políticas ambientais para o continente americano (ZORZI *et al.*, 2016).

Ainda em 2012, vinte anos depois da Cúpula da Terra, aconteceu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também abreviada para Rio+20. Antes disso, um conjunto de reuniões entre representantes dos países-membros e de consultas definiram o documento intitulado “O Futuro que Queremos”, a organização da Cúpula dos Povos e os temas norteadores do evento, voltados especificamente para a economia verde, desenvolvimento sustentável e combate à pobreza. A Conferência trouxe os desafios emergentes daquela década, principalmente os relacionados à segurança alimentar, biodiversidade, emprego, saúde, transporte, água e energia, e de forma contundente, tratou dos hiatos no cumprimento dos compromissos firmados em momentos anteriores. Além disso, contribuiu sobremaneira para a formulação dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Entre os muitos pontos, a Rio+20 diferencia-se da ECO-92. A primeira apresentou o conceito de desenvolvimento sustentável enquanto legítimo na comunidade científica e política, além de ter sinalizada a adoção de mecanismos internacionais que posteriormente foi determinante para acordos relacionados a mudanças climáticas e no combate à desertificação, por exemplo. Por outro lado, o momento histórico e político da Rio+20 deu outro rumo para o evento. Os impactos da crise financeira de 2008, os quais refletiram em todo o sistema internacional e que, evidentemente, atingiram os países-membros participantes da conferência. Naquelas circunstâncias, a crise ambiental e de produção de energia trouxeram entraves para os acordos multilaterais, inclusive no que tangia a própria organização da Conferência através das consultas e negociações para o desenho temático e político. Tal conjuntura impactou, inclusive, no conteúdo apresentado no documento norteador da conferência, o que resultou em um conteúdo amplo e operativo, mas que destaca os acordos multilaterais voltados principalmente para o desenvolvimento sustentável, concepção que vinha progressivamente se desgastando desde a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em Copenhague, no ano de 2009. De forma geral, o documento “O Futuro que Queremos”, também chamado de “Rascunho Zero”, designava os caminhos conceituais e políticos para que a agenda global de desenvolvimento sustentável para o século fosse estabelecida (LAGO, 2013).

Noutro contexto, o penúltimo Fórum Mundial da Água ocorreu em 2015, nas cidades de Daegu e Gyeongju, Coreia do Sul, com média de 40.000 participantes de 168 países. O tema norteador volta-se para a “Água para o nosso Futuro”, sendo destacado pelo então presidente do Conselho Mundial da Água, o brasileiro Benedito Braga, durante a cerimônia de abertura, como uma necessidade emergencial de ser tratada pelos líderes mundiais e que ações cooperadas em prol dos recursos ambientais sejam cada vez mais incentivadas. De forma geral,

as orientações do evento se voltam para a gestão adequada das águas residuais, principalmente para aqueles países que não haviam alcançado melhorias no sistema de esgotamento sanitário. Finalizando as edições deste formato de evento, a realização do último Fórum Mundial da Água se deu na capital do Brasil, em 2018. Enquanto objetivo político do evento, o fórum consegue alcançar o maior número de participantes de todas as edições, projetando os recursos hídricos no auge do debate sobre meio ambiente na agenda política, acadêmica e social. Organizado pelo Conselho Mundial da Água e pelo Ministério do Meio Ambiente brasileiro, através da Agência Nacional de Águas, a oitava edição do fórum contou pela primeira vez com a participação do Poder Judiciário, instância julgadora das disputas abrangendo os recursos hídricos.

De forma geral, ressalta-se que a forma como os recursos hídricos foram tratados desde a década de 1970 oscila entre o direito humano universal e o valor econômico, não havendo consenso ou coerência quanto à condução uniforme da tomada de consciência sobre a crise. O que existe são países ou regiões que estão em estágios distintos do debate, das ações e propostas de políticas públicas, bem como da construção da racionalidade ambiental. Contrário àquelas análises comparativas sobre qual país é mais desenvolvido em suas políticas das águas, o que costumeiramente ocorre em análises desta natureza, as notas históricas aqui (embora em alguns momentos parecessem densas), se fizeram necessárias para interligar elementos do meio ambiente, da economia e da dinâmica propriamente política. Quando partimos para uma análise da representação desses fóruns e conferências mundiais sobre a água, identificamos que os avanços na escolha das abordagens temáticas e nas formas de apresentação da problemática se alteram ou avançam conforme a publicização da causa e ganha novos espaços, num movimento de retroalimentação. Um exemplo disso é que podemos dividir os temas dos Fóruns Mundiais em dois eixos diferentes; o primeiro pautado numa concepção mais generalista sobre a disponibilidade dos recursos hídricos, o que esvaziou a possibilidade de problematização, e o outro eixo voltado para a urgência de criação de modelos de gestão a partir de políticas públicas. Junto a estes eixos gerais, a multiplicidade de subtemas dos eventos comprova certa aproximação com a questão, o que permitiu um tom mais político e científico para a proposta. Gerenciamento, acesso, risco e desenvolvimento sustentável passam a figurar com protagonismo, enquanto governança, ecossistemas, energia e ética aparecem como temas periféricos.

O aumento expressivo da participação das comunidades, pesquisadores, organizações não-governamentais e técnicos de Estado apontam também para os avanços no tratamento dado a temas relacionados aos conflitos em torno da água, construção de um aparato legislativo e burocrático, tecnologias para auxiliarem no reuso e no saneamento, avaliação do crescimento

populacional, gestão participativa das águas, integralidade da questão hídrica a partir das múltiplas dimensões, educação, saúde, construção de competências para o enfrentamento da falta de água, indicadores para o monitoramento e critérios de abastecimento. Consoante a isso, desde a consagração da água doce enquanto recurso trivial para o alcance dos direitos humanos, um dos maiores desafios contemporâneos se refere à sua aplicabilidade em formato de políticas públicas, atendendo ainda à conjuntura internacional e as várias características locais. De forma mais complexa, o combate e posterior extinção das desigualdades sociais devem ser conduzidos enquanto processo que levaria à sustentabilidade e a participação dos usuários nas instâncias decisórias. Isso seria exequível quando as propostas de acordo mundial para a promoção do uso racional e sustentável dos recursos naturais fossem apontadas de forma uníssona, enquanto prerrogativa para o desenvolvimento equilibrado, além da compreensão de que a efetivação de um modelo bem desenhado de política ambiental como definidor do futuro no que tange ao acesso à água, o que não depende necessariamente da abundância do recurso.

Estabelecendo uma aproximação teórica, a estruturação da temática ambiental e dos recursos hídricos, mais especificamente, ao longo do século XX, coaduna com as dinâmicas de desenvolvimento e diversificação das funções e estruturas do Estado, bem como do aumento na criação de políticas em distintos setores e dos *instrumentos de ação pública*. Essa reordenação do Estado veio acompanhada de inovações nesses instrumentos, principalmente na extensão da ação pública a partir de certos domínios de espaços de disputas e reivindicações, a exemplo das chamadas “políticas de risco”, denominada assim a maioria das políticas ambientais, sanitárias e de previdência (GUNNINGHAM; GRABOWSKY, 1998). Desde a formação do Estado moderno, esferas sociais o contestam de diversas formas, o que o tenciona para sua própria reestruturação, também por meio da capacidade de decisão e articulação dos seus governos. Na contemporaneidade, talvez a principal reestruturação dos Estados esteja sendo condicionada pela subjugação desses às lógicas de institucionalização da União Europeia. Somam-se a isto a diversidade de atores transfronteiriços, os incongruentes processos de mundialização e determinações de governos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Nessa seara de reordenamentos, novas organizações, movimentos sociais e atores passaram a adquirir aptidões diversas para acessar a esfera pública a partir do acionamento de instrumentos políticos e das competências de organização. Essas características chamam a atenção das ciências sociais ainda na década de 1970, quando se voltam para o tema da governança em sociedades complexas e posicionam a questão dos instrumentos na base das investigações, principalmente quando o interesse estava em vincular estes instrumentos com aspectos relacionados à gestão pública. Por outro lado, uma tendência da literatura francesa

dedicou-se a entender essas mudanças através de características próprias do Estado, apresentado como um “emaranhado de agências” e de negociações com esse novo, diverso e numeroso conjunto de atores. Em contrapartida, a ação pública, num complexo de redes com múltiplos fins, destaca-se pela sua capacidade de acomodação, como explicitado no trecho abaixo:

A capacidade de direção é posta em causa pelos processos de integração europeia. O Estado parece perder seu monopólio, pois está menos no centro dos processos políticos, de regulação dos conflitos. Mais amplamente, a multiplicação dos atores e dos instrumentos de coordenação em um número sempre mais elevado de setores fez emergir um paradigma, a nova governança negociada, no centro da qual as políticas públicas são menos hierarquizadas, menos organizadas em setores delimitados ou estruturadas por grupos de interesse poderosos (por exemplo, na política da cidade, ambiente, novas políticas sociais, negociação de grandes infraestruturas, etc.) sob o risco de negar o jogo de interesses sociais e de mascarar as relações de poder (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, p. 28).

Muito mais do que se apropriar daquela corrente a qual posicionou o Estado como uma instância em “desconstrução”, o enfoque dado à forma como o Estado funciona, seus limites e seus erros durante o processo de reformas, reordenou o campo da pesquisa científica, que se dedicou à empreitada de avaliar a relação entre governo e políticas públicas. Nesse interim, o conceito de *nova governança* era problematizado para entender esses novos instrumentos que alcançam as estruturas do Estado, longe de um viés dedicado ao poder, mas voltado para sanar os problemas (SALAMON, 2002; LASCOURMES; LE GALÈS, 2012). Nisso, a ideia de Estado enquanto monopólio é descartada e as clivagens partidárias são questionadas pelas novas estruturas de contestação criadas na esfera pública, que trouxeram certa liberdade de opinião e autonomia. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012, p. 30), a forma como a instrumentação da ação pública é feita “*pode estar relacionada ao fato de que os acordos sobre os meios sejam mais fáceis de serem alcançados entre atores do que sobre os de objetivo*”, mas que também pode se justificar pela ocorrência da apreensão e emprego uma série de instrumentos da ação pública que são “*sobredeterminados pela reestruturação do Estado, no sentido do Estado regulador e/ou sob a influência das ideias neoliberais*”.

### 1.3 CONSIDERAÇÕES: REFLEXOS DAS NOVAS ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS DE GOVERNANÇA PARA OS RECURSOS HÍDRICOS

Aproximando-se do nosso foco investigativo, o alinhamento nos discursos e a construção de novas práticas políticas e de governança da água alcançados em nível internacional conduz para o que ocorre em boa parte dos países atualmente. Entretanto, mesmo no sentido benevolente atribuído à cooperação internacional, não deixamos de mencionar os

casos que envolvem interesses particulares e distintos, além de várias incongruências que desembocam em relações de poder político e econômico que utilizam o mote dos recursos hídricos. Ao longo dos dois últimos séculos, as confirmações da crise ambiental em proporções mundiais e os equívocos operacionais cometidos por modelos europeus replicados em muitos países, evidenciam que as conferências e outros eventos mundiais – enquanto produto e produtores de uma nova racionalidade ambiental – bem como as ações por meio das práticas de Estado, expressam a crescente preocupação e criam uma agenda hídrica que demanda empenhos amplos e complexos para a construção de um aparato burocrático de enfrentamento dos problemas.

De forma geral, a nossa proposta ao longo deste capítulo foi apresentar os diferentes caminhos percorridos até o debate sobre os avanços na tratativa da água por meio da perspectiva científica, de governança internacional e ações coletivas face os novos formatos de políticas das águas. Recorremos constantemente a exemplos de modelos operacionalizados ou suas tentativas como forma de tratarmos as especificidades locais e sua relação com uma dimensão mais ampla da problemática, a exemplo do modo como internacionalmente é entendida a questão, inclusive por meio dos conceitos e vieses que inovaram o debate público. Desse modo, o primeiro tópico discutiu aqueles que consideramos os principais e mais recorrentes mecanismos e engendramentos que envolvem a dimensão internacional dos recursos hídricos enquanto elemento estratégico em decisões políticas e econômicas, a partir dos casos mais acessados e estudados pela literatura em políticas públicas ou questão hídrica, propriamente, além dos principais conflitos, entraves e estratégias. Em nenhum momento foi nossa intenção esgotar esses casos, mas, dentro das possibilidades metodológicas e de levantamento de fontes de dados (bibliográficas e documentais), pudemos apontar as várias faces de uma mesma questão: a gestão dos recursos hídricos e o peso no Estado enquanto instância que promove políticas públicas.

Avançando na explanação, o segundo tópico discutiu sobre a tomada de consciência construída ao longo das últimas décadas sobre a complexidade do gerenciamento das águas e como isto escancarou que os usos desse recurso, além da dimensão estritamente ambiental, carregam aspectos socialmente construídos, imersos em interesses, conflitos e arenas. Essa transição lança a perspectiva de que as engrenagens da problemática ambiental e especificamente sobre a gestão das águas têm sido movidas por um conjunto de múltiplos atores sociais, o que tem problematizado ainda mais o ideal de soberania dos Estados e dos territórios em detrimento de um sistema de governança global. A nossa consideração provisória é que essa

postura também altera a própria configuração do Estado, que se vê forçado a empreender novos papéis.

Neste levantamento, ainda indicamos que, na atualidade, os principais arquétipos de políticas ambientais com foco específico para a água estão pautados majoritariamente no ideal de gestão integrada. Mais do que isso: une-se a integração com um amplo projeto voltado para a previsibilidade dos fenômenos ambientais (culminando até mesmo em complexos planos de contingência) a partir dos espaços das bacias hidrográficas. Assim, o gerenciamento através dessas bacias incorpora aparelhamento institucional, legislações adaptadas, aparato tecnológico e científico, acionado posteriormente. De acordo com a análise de Braga, Porto e Tucci (2006), quando nos fornecem um importante conjunto de dados sobre o panorama da água doce no Brasil, a partir das premissas de conservação defendidas pelo ecologismo, a sustentação técnica e científica determinante para a consolidação dessas novas premissas decorre dos avanços em estudos, adequação, fiscalização e planos de avaliação da demanda da água no mundo. Por meio disso foi possível criar um quadro de dados triviais para orientar a condução dessas políticas, dados estes que vão desde aspectos biológicos e geográficos, até socioeconômicos e ações antrópicas. Exemplos no Brasil, como veremos nos tópicos seguintes, apresentam tentativas de aplicação desse sistema, mesmo que de forma modesta.

Ao longo dessa primeira parte do estudo é visível que o percurso histórico em torno da construção da causa da água teve (e tem) o Estado como um protagonista na condução dos formatos, mas sendo retroalimentado por diferentes agentes sociais que determinaram parte desse processo. Seria ingênuo mensurar o peso de cada um desses atores. Mas, se o nosso foco foi entender como o Estado recebe os problemas ambientais e posteriormente devolve em políticas públicas, esta investigação traçou o percurso acima com o intuito de mobilizar o modelo de análise o qual apresenta as políticas públicas como resultantes de jogos de tensão de grupos de coalizão que reivindicam as suas demandas ao Estado (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; MELO, 1999; MARQUES, 2000; SOUZA, 2006; MILANI, 2008). De igual modo, foi possível visualizar o amplo conjunto de recursos, estratégias e aparelhos acionados pelo Estado e demais agentes (movimento ambientalista, usuários, cientistas, outros movimentos sociais, etc.), o que localiza esse processo como um quadro heterogêneo de atores, decisões, escolhas e relações de forças. Identificamos que a problemática da água ganha o *status* de problema, sendo inserida nas estruturas complexas das diversas instituições sociais, utilizada como recurso político e econômico, além de objeto para legitimar ações governamentais. Por fim, esse processo de “internacionalização” dessa problemática nos trouxe elementos importantes para pensarmos os novos formatos de política

das águas e as características que o Estado precisou assumir enquanto instituição de regulação, mas, também, que é constantemente tensionada por um amplo grupo de atores sociais.

Ao longo deste capítulo e do subsequente, observamos, por um lado, o reforço de estruturas do Estado a partir do modo como se deu a institucionalização dos novos aportes burocráticos, administrativos e jurídicos. Por outro lado, mesmo com esse empoderamento do Estado (BIRNBAUM; BADIE, 1979), os novos formatos de políticas públicas deixam visíveis os papéis e interesses desempenhados pelos atores na nova cena política. Esse processo de perda de autonomia do Estado (LE GALÈS, 1999; HASSENTEUFEL, 2008), em detrimento da multiplicação de novos atores nos espaços decisórios envolvendo a problemática da água, nos é particularmente interessante por demonstrar os avanços na construção de políticas públicas e o papel crescente dos atores anteriormente invisíveis. Como resultado, temos um Estado com certa maleabilidade na capacidade de interação com outros agentes na produção de políticas públicas.

## **2. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (Nº 9433/97): ARENAS PÚBLICAS, RECURSOS POLÍTICOS E INTERESSES SETORIAIS**

Este capítulo dedica-se a elaborar um mapeamento dos processos de criação da Política das Águas no Brasil e, especificamente em Sergipe, por meio da investigação sobre como deliberações na esfera federal influenciaram nos moldes da política local, mesmo que, antes disso, seja importante lançarmos o que chamamos aqui de notas investigativas sobre alguns modelos internacionais de gestão. Referimo-nos ao modo “parcial” tendo em vista que o enredo dos próximos capítulos está organizado para o alcance deste objetivo, por meio dos percursos analíticos que nos fornecerão respostas importantes para entendermos como elementos políticos, técnicos e burocráticos desenharam o formato contemporâneo da Política das Águas. A proposta deste capítulo, de maneira geral, é percorrer os caminhos da efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, conhecida como *Política das Águas*, implantada sob a lei nº 9433 de 1997, por meio de uma investigação dedicada ao mapeamento dos elementos políticos e argumentativos que culminaram no arquétipo da referida política pública.

Este exercício é determinante para chegarmos ao objetivo maior deste estudo, o de analisarmos o processo de construção de uma política pública de cunho ambiental por meio das ações e estratégias do Estado. Para isso, focamos em três frentes investigativas para alcançarmos a proposta maior de entendermos sobre como se deu o processo de descentralização da gestão das águas no Brasil, tendo o seu limiar na década de 1980 e consolidada na década seguinte. A primeira frente é pensarmos sobre os instrumentos da política pública e de que modo eles atendem um novo olhar sobre a água como um recurso econômico, político e social, e de que modo esses instrumentos coadunam com novas demandas e uma nova realidade hídrica, inclusive de escassez. Esta frente é analisada em paralelo com os quadros da política pública, seus formatos e arquiteturas. Diante disso, podemos chegar aos referenciais postos nas arenas políticas para a efetivação de uma política naquele formato, o que também conceituamos como “argumentos ambientais”, muitas vezes servindo de máscara para argumentos políticos. Por fim, caracterizamos as engrenagens da política pública e os seus arranjos político-institucionais.

Mas, para alcançarmos este nível analítico, inicialmente apresentaremos os caminhos percorridos para tramitação do projeto de lei 9.433/97 e como, a partir disso, foi possível criar uma política pública no formato que temos atualmente. Tal exercício somente foi viabilizado por meio do suporte metodológico da pesquisa documental e da análise de notícias veiculadas à época, o que permitiu criar a narrativa sobre o processo de criação da referida lei, de modo

que possamos visualizar as idiossincrasias próprias deste objeto empírico. De modo específico, dedicamos nossa atenção ao detalhamento do conteúdo apresentado pelo Dossiê-PL-2249-1991, principal documento informativo do processo de tramitação do projeto. Com isso, ao longo deste capítulo alcançamos parcialmente os seguintes objetivos de investigação: Mapear o aparato burocrático federal e estadual, para analisar a “construção do oficial” em torno da gestão dos recursos hídricos; Identificar e analisar os recursos acionados pelos principais atores envolvidos, a partir das mais diversas instituições do Estado, e de como a relação entre seus membros e dirigentes influenciou no escopo da política por meio das arenas públicas e das coalizões.

As várias funções e mudanças institucionais que alcançaram o nível de descentralização serão observadas ao longo deste trabalho. Iniciamos, de forma geral, a partir da problemática que envolve as inquietudes e conflitos que dizem respeito às tentativas de hierarquização da gestão pública, nesta em que o Estado figura como uma categoria dinâmica e que reverbera as suas pluralidades também na construção de políticas públicas. É por meio dessa premissa que se faz imperativo propor uma investigação sobre o espaço institucional e burocrático que molda a gestão dos recursos hídricos no Brasil, as diferentes formas de gerenciamento dos corpos d’água e as especificidades legais. Destacamos, com isso, o intento de oferecer um panorama geral sobre os elementos fundantes da gestão dos recursos hídricos, de modo que, paralelamente, consigamos nos ater a dimensões específicas que nortearão todo o estudo. Além do arcabouço legal, dois documentos de importante conteúdo nos servem de consulta sobre a gênese e a contemporaneidade da problemática, o *Série Água Brasil* (COSTA, 2003)<sup>14</sup> e o *GEO-Brasil* (BRASIL, 2007), pertencentes a um conjunto de relatórios desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA – e pela Agência Nacional de Águas – ANA.

Destarte, ao longo do último século, o gerenciamento das águas no Brasil foi conduzido de modo fragmentado. Historicamente, essa fragmentação decorria de cada setor ser responsável pelo próprio planejamento. Por outro lado, a centralização era instrumentalizada quando os governos estaduais e federal determinavam a forma de gerenciamento sem a participação efetiva dos municípios, das organizações ambientalistas e dos diversos usuários (ABERS; JORGE, 2005). Após massiva ampliação do debate desde os anos de 1980, um grupo significativo de técnicos, ativistas e especialistas na área discute veementemente sobre a real necessidade de reformulações pertinentes com vistas a galgar um sistema integrado e descentralizado de gestão. Naquele contexto, havia certo alinhamento de debates internacionais

---

<sup>14</sup> Idealização do Banco Mundial (COSTA, 2003).

e nacionais no que dizia respeito às delimitações técnicas, teóricas e conceituais sobre os princípios básicos de um novo modelo e defendeu-se a ideia de que a gestão passaria a ser descentralizada nas fronteiras da bacia hidrográfica, uma vez que haveria a integração das respectivas políticas locais que tocassem no gerenciamento da água. Apesar de enfrentar alguma resistência à mudança e às dificuldades tradicionais de implementação, esse caminho de gestão descentralizada dos recursos hídricos parece mais adequado para um país tão vasto e diversificado como o Brasil, tanto em nível de geografia quanto em política.

Isto nos mostra que as abordagens que tratam da gestão de recursos hídricos e do “paradigma da água” têm passado por mudanças significativas nos últimos anos, muito como resultado da crescente ênfase na incorporação de valores ecológicos na política da água que apresentou dois aspectos importantes para uma nova agenda de debate: a água potável como bem finito, mas que atualmente não atende às necessidades humanas básicas, e a ruptura consciente dos laços entre crescimento econômico e utilização do recurso. A dependência de soluções físicas continua a dominar abordagens de planejamento tradicionais, mas essas soluções enfrentam uma oposição crescente. Ao mesmo tempo, estão sendo desenvolvidos novos métodos para atender às demandas de populações crescentes, sem que haja a necessidade de novas transferências de água em larga escala de uma região para outra. As sinalizações alarmantes das últimas décadas fizeram com que cada vez mais fornecedores de água e agências de planejamento começassem a explorar melhorias e implementar opções para gerenciar a demanda, numa tentativa de reduzir as lacunas projetadas e atender às necessidades futuras.

Ao conectar este debate sobre a questão ambiental e dos recursos hídricos com a dinâmica local, podemos observar que o processo de construção de uma legislação própria em Sergipe também acompanha, até certo ponto, os diferentes estágios que envolveram as mudanças de postura quanto à utilização dos recursos naturais. Isso pode ser verificado a partir da análise de notícias de jornais locais, do aparato burocrático do Estado, do histórico de mobilizações de defesa do meio ambiente e de institucionalização de organizações de cunho ambiental, além de estudos já desenvolvidos sobre o tema. Com base nisso, apresentamos ao longo deste capítulo os momentos em que os aparelhos do Estado absorvem as demandas ambientais e as devolvem em forma de um aparato legal, especificamente no que diz respeito à gestão dos recursos hídricos no contexto brasileiro; ou até mesmo constrói suas próprias demandas. Ademais, é importante destacar e situar as especificidades que envolvem a dinâmica dos recursos hídricos no nordeste brasileiro, especialmente na região do semiárido, que perpassa os estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Tal região é conhecida pela escassez dos recursos hídricos em decorrência da

sazonalidade na distribuição tanto espacial como temporal das chuvas, associada às limitações na extração de águas subterrâneas. Nesse conjunto, as condições climáticas dificultam a distribuição de água, inclusive pela técnica já conhecida da maioria dos habitantes da região, o armazenamento em açudes e reservatórios (COSTA, 2003).

O olhar atento de cientistas e pesquisadores, alocados nas mais diversas universidades e centros de pesquisa distribuídos pela América Latina tem dado destaque para a temática ambiental, o que contradiz estereótipos e estigmas de que as supostas fragilidades decorrentes do subdesenvolvimento impedem a produção de conhecimento sobre as formas viáveis de lidar com a preservação da natureza. Longe disso, a produção latino-americana de novas informações e investigações sobre o tema busca dar conta das multifaces que envolvem a relação natureza-sociedade. A literatura pertinente apresenta um vasto leque de problemáticas, embora haja uma expectativa internacional para análises que direcionem o foco para os problemas das áreas naturais, uma vez que o imaginário de “paraíso” violado ainda perdura (GUIDDENS, 2010; FERREIRA, 2011). Quando buscamos relacionar processos de políticas públicas com a questão ambiental, esse leque de possibilidades analíticas aumenta demasiadamente. Assim, não é estranho nos depararmos com abordagens que vão desde a falta de políticas constitutivas cujo foco esteja no Nordeste brasileiro, até a aplicabilidade de modelos orientados por agências internacionais de financiamento.

Quando nos aproximamos da problemática respectiva à construção de políticas públicas, devemos levar em consideração os contextos em que ela foi produzida. É esse aprofundamento analítico sobre as mudanças na postura que nos permite avaliar os aspectos legais dos processos de políticas públicas, suas diretrizes e os espaços institucionais. Para ilustrar isso, podemos pensar tais processos como característicos de um modo específico de ação do Estado, devendo este ser entendido dentro de suas particularidades. Desse modo, apontamos o Estado como categoria plural, uma vez que aciona uma série de dispositivos técnicos nas mais diversas esferas da sociedade, para além de suas organizações formais. É nesse viés que o presente capítulo também se dedica a uma explanação cujo foco está na formação do Estado brasileiro e sua relação com a construção da causa ambiental, a partir da tríade analítica Estado/políticas públicas/recursos hídricos. Vários autores têm se dedicado a analisar as políticas ambientais pelos mesmos caminhos. Entretanto, estudos com foco em políticas ambientais locais são considerados recentes, sendo pertinente uma análise pormenorizada das décadas de maior destaque no que tange à implantação de políticas ambientais no país. Ao estabelecermos a conexão entre a conjuntura internacional e sua influência no panorama brasileiro, poderemos entender sobre como se estabeleceu a construção de uma agenda ambiental a partir da

federalização das políticas públicas. Para além disso, a partir do “problema da água”, apreenderemos sobre processos de federalização e descentralização de políticas públicas (ARRETCHE, 1999). Assim, o desenvolvimento deste capítulo atende ao nosso objetivo voltado a analisar como o problema ambiental em torno da gestão dos recursos hídricos foi incorporado nas agendas do Estado e transformado em um argumento legítimo.

## 2.1 CONJUNTURA ATUAL DOS RECURSOS HÍDRICOS: O MOTE DA SECA, DA CRISE E DA ESCASSEZ

Antes de discutirmos sobre os aspectos políticos e legais circundantes à questão dos recursos hídricos no contexto nacional e local, consideramos salutar um mapeamento sobre a condição do uso, disponibilidade e acesso à água no contexto brasileiro. Nosso propósito, de forma geral, é sinalizar para elementos relacionados à governabilidade e com isso identificar os pontos de conflitos, principalmente no que envolve o seu uso para funções na produção de energia, agricultura ou abastecimento. Nesta sintetização entendemos como as instâncias públicas e/ou burocráticas atuam e quais os sentidos e objetivações dos diferentes momentos de tratativas sobre os usos dos recursos hídricos.

Como tendência interpretativa, o modelo produtivo hegemônico, sustentado pelo princípio da razão técnico-científica, fez com que os ideais de progresso social e econômico relegassem dimensões sociais, culturais e até mesmo históricas. Ao mesmo tempo, as distintas formas de se relacionar com a água escancaram as incongruências quanto ao seu uso. Isso veio à tona, também, por manifestações e demandas reivindicadas por movimentos ambientais e sociais, inclusive aqueles vinculados ao campo, atores que desempenham um papel importante na realização de denúncias que envolvem deterioração e centralização do controle da água. Uma intervenção recente que pode servir de exemplo tratou-se da capitaneada pelos povos nativos da etnia Mundurucu, os quais ocuparam o canteiro de obras da usina hidrelétrica de Belo Monte, localizado no Rio Xingu, e reivindicavam que estes fossem consultados sobre a construção das barragens com possíveis riscos para o seu território.

Embora a memória coletiva resguarde-se geralmente dos casos recentes envolvendo problemas de abastecimento de água, como o que ocorreu na região metropolitana de São Paulo, o qual foi apresentado como uma surpresa, uma vez que a região até pouco tempo não enfrentava situações de escassez extrema, ou se aproprie de casos como de escassez por tempo prolongado do Nordeste brasileiro, as discussões respectivas à existência de uma crise hídrica tem tomado grande proporção nos últimos anos, especialmente na imprensa. Nisso, uma grande

crítica é atribuída ao fato de que a América Latina precisou ter seu centro econômico e financeiro ameaçado por questões ambientais para que o tema da água tivesse a atenção necessária, muito embora imersa em concepções do senso comum. O espanto causado pelos resultados dos últimos relatórios desenvolvidos pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC alertam para a persistência de ações antrópicas como propulsora das mudanças climáticas que alteram o ciclo das chuvas e prejudicam a reposição dos corpos d'água.

Nesse contexto, a ONU, por meio do PNUMA, desenvolveu amplos estudos, intensificados ao longo da última década, que trouxeram um conteúdo de alerta sobre o potencial de um quadro de crise da água. Um desses quadros foi projetado e analisado nos relatórios de desenvolvimento humano divulgados em meados dos anos 2000, quando constatou-se expressiva progressão na piora anual da crise de abastecimento de água. O Relatório de 2006, especialmente dedicado à discussão sobre escassez dos recursos hídricos, chamou a atenção para o número de pessoas sem acesso ao recurso ou sem serviço de esgotamento sanitário e, além disso, que, se mantidas as mesmas práticas, por volta do ano 2025 cerca de 5,5 bilhões de pessoas iriam padecer com problemas de acesso à água potável. Especificamente na América Latina, setores como irrigação, geração de energia elétrica e populações urbanas estariam com o fornecimento de água afetado.

Mesmo que o Brasil apresente uma reserva de água favorável em comparação a outros países, o panorama interno causa preocupação. Visando isso, o PNUMA estreitou vínculos com a Agência Nacional de Águas para o desenvolvimento de estudos e alternativas principalmente com foco na avaliação da gestão da água e nos desafios que são colocados para o país. Ainda com alterações nos números que ilustram avanços na promoção de estruturas de tratamento e distribuição de água, além da tomada de consciência sobre a causa, a constatação dos estudos segue uma tendência semelhante de um período para o outro, inclusive em escala comparativa com outros países subdesenvolvidos, com dados tímidos de mudanças significativas. A conclusão é que grande parcela das atividades econômicas industriais, agrícolas ou extrativas, muito criticadas nas décadas de 1980 e 1990, seguem como altamente poluentes, inclusive com consequências irreversíveis para as águas (RIBEIRO, 2008).

Se avaliarmos o conteúdo dos relatórios de conjuntura dos recursos hídricos disponibilizados pela Agência Nacional de Águas anualmente, exercício este trivial para o embasamento desta pesquisa, daremos conta de que houve crescimento significativo do uso da água concomitantemente em todas as regiões do país, incentivado sobretudo pela irrigação. Outro ponto que merece atenção trata-se do aumento acima da média do consumo d'água nas

bacias hidrográficas do São Francisco e do Tocantins-Araguaia. Os números apontam para o percentual de até 70% ou mais nessas regiões. Em resumo, “*houve aumento das vazões de retirada para todas as finalidades, com exceção do uso para abastecimento humano rural, que apresentou ligeira queda*” (ANA, 2013, p. 91).

Como veremos no tópico seguinte, grande parte da gestão dos recursos hídricos está intimamente relacionada com elementos que envolvem a agricultura e a geração de energia elétrica. Nisso, o agronegócio, incentivador da centralização fundiária em todas as regiões do país, fez com que a maior parcela desta concentração estivesse localizada nas bacias hidrográficas. Um dado próximo é o caso da concentração na região do Vale do Rio São Francisco, onde a cultura de frutíferas pouco comuns na região tem se consolidado como importante alternativa de trabalho e geração de renda, mas que demanda muito mais água que o normal. Segundo Ribeiro (2008), em sua contribuição analítica sobre a geopolítica da água, demonstra preocupação com a invisibilidade das tratativas sobre as consequências ambientais dessa prática:

A fruticultura exportadora praticada no nordeste brasileiro é um exemplo de emprego insustentável dos recursos hídricos. Frutas exóticas foram introduzidas em meio ao sertão, onde se encontra baixa pluviosidade e elevada insolação, sob alegação de que podem ser vendidas no mercado externo a preços mais competitivos devido às distâncias menores da Europa e dos EUA se comparadas às tradicionais regiões produtoras dessas frutas no Brasil. Mamão, melão e mesmo uvas passaram a ser cultivadas com grande sucesso comercial. Porém, não estão sendo computados os custos ambientais, em especial o volume de água usado na produção (RIBEIRO, 2008, p. 41).

O fenômeno avança na região norte do país, pelo que tem sido descrito como fronteira agropecuária, principalmente com o plantio de soja e criação de bovinos, o que tem trazido problema para a atividade familiar e de subsistência dos povos ribeirinhos. Assim, o setor agropecuário brasileiro, enquanto o maior consumidor de água do país, acaba viabilizando a sua monopolização e, conseqüentemente, os conflitos pela terra de outrora incluem, agora, também, os embates pelo acesso ao recurso. Essas disputas são verificadas inclusive pelo número de denúncias levantadas por movimentos ambientalistas e sociais, além de instituições que tenham vínculo com o campo, como é o caso da Comissão Pastoral da Terra – CPT e da Via Campesina (PORTO-GONÇALVES, 2004).

No que tange à estruturação a partir das instâncias estatais, percebemos que os estados da região Nordeste têm disposto de estratégias para subsidiar a atividade, o que pode ser notado na performance da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF, a qual exerce papel expressivo em pensar e gerenciar a atividade de irrigação

direcionada para o agronegócio. A sua importância para a região é demonstrada pelo gerenciamento da infraestrutura hídrica, desenvolvimento de projetos e mobilização de investimentos públicos nos vales do Rio São Francisco e do Parnaíba, especificamente nos polos de irrigação em Petrolina, Juazeiro e no Baixo São Francisco.

Uma das principais polêmicas recentes em torno dessa conjuntura que envolve investimentos públicos em obras hídricas trata-se da controvérsia do Projeto de transposição do Rio São Francisco. Entre aspectos sociais e ambientais, a promessa era canalizar água para cerca de 12 milhões de habitantes de 390 municípios da região Agreste e do Sertão. Tem sido difícil do ponto de vista metodológico e teórico traçar uma única via analítica sobre o tema, mas um dos mais viscerais críticos da transposição, Suassuna (2010), o descreve como um “erro estratégico”, uma vez que, segundo ele, o projeto não apresenta alternativas para mitigar os impactos do fenômeno da seca, mas se aproxima dos interesses do agronegócio e do hidronegócio, o que poderia ser revertido com uma política mais eficiente de distribuição e acesso à água por meio do que já seria eficaz na região, com a proposta de acabar com a chamada “indústria da seca”.

Para além dos entraves políticos, técnicos e ideológicos em torno da transposição, de acordo com dados do Atlas do Nordeste (ANA, 2005), as possibilidades para sanar os problemas de acesso e distribuição dos recursos hídricos careceriam se atentar para dois vieses. O primeiro deles consistia no uso ou adaptação de um mecanismo de aproveitamento total de abastecimento já existente, que levasse em consideração a viabilização de planos e pesquisas que apresentassem propostas de solução para o déficit por manancial. Por outro lado, o segundo viés defendia que uma nova solução deveria estar sustentada por estudos e levantamentos prévios que abrangeriam a ampliação dos sistemas de abastecimento em funcionamento por meio da integração de sistemas produtivos através dos municípios com poucos recursos e pela capacidade de produção mediante a construção de novas adutoras. Uma das formas de operacionalização seria a partir da implantação de cisternas capazes de acumular água de forma eficiente, inclusive em períodos chuvosos, o que demonstrava certa sazonalidade, uma vez que tal período era concentrado em um único momento do ano com bastante intensidade. O Programa Um Milhão de Cisternas, capitaneado pela Articulação do Semiárido Brasileiro – ASA é resultado de um circuito formado por instituições públicas e privadas que operam na gestão e desenvolvimento de políticas voltadas para a convivência com o semiárido.

No que concerne à geopolítica territorial do setor produtivo, observamos que o uso da água para atividades na agricultura é maior nos países da América Latina, África e Ásia, ao mesmo tempo em que o grande consumo em atividades industriais ocorre em países da América

do Norte e da Europa. Esses dados são fundamentais para entendermos as dinâmicas e os sentidos atribuídos aos modos de uso da água. Em países considerados desenvolvidos, a porcentagem é em média de 60% da água para uso na indústria e cerca de 30% para agricultura, ao passo que essa porcentagem é de 10% para a indústria e 82% para a agricultura em países de renda baixa ou média. Quando aproximamos estes dados do contexto brasileiro, a marcha para um papel na divisão internacional do trabalho conduziu o país para certa centralização das suas exportações no setor primário. Nisso, a água figurou como um recurso propulsor das estratégias em torno desse papel, tanto na produção agrícola, nas atividades mineradoras ou na geração de energia (RIBEIRO, 2008; ALMEIDA, 2010). Privilegiado, o grande volume de águas no Brasil, embora distribuído de forma desigual, tem permitido o crescimento dos usos na agricultura irrigada, principalmente na produção de cana de açúcar e soja. Foi com esses dados que a FAO avaliou como um dos países com maior área potencial de irrigação do mundo, com média de 29 milhões de hectares. A ANA (2013) apresenta os subsídios e a criação de programas estatais desde a década de 1980, sobretudo a iniciativa privada, como fortalecedores desse índice<sup>15</sup>.

Entretanto, muito se tem discutido sobre os processos de outorga, principalmente porque muitos desses envolvem um debate fora das arenas integrativas da sociedade civil, organizada e usuários, principalmente quando as propostas dos Comitês de Bacia Hidrográfica ou Planos de Recursos Hídricos inexistiam ou ainda não foram estruturadas. O que não significa, necessariamente, que a existência de um comitê faça com que as decisões em torno da busca do melhor modelo de gestão dos recursos hídricos ocorram por meio de ampla participação popular e democrática, como preconiza o modelo de gestão participativa. Nessa perspectiva, Scantimburgo (2016, p. 73) destaca que as ações institucionais reforçaram “*a gestão da água por meio somente de ações tecnicistas*”.

A implantação de comitês, principalmente interestaduais, ocorre de forma conflituosa do ponto de vista burocrático e de referenciais. Junto a isso, a disputa por terra e água tem potencializado os ataques às comunidades indígenas. Os “descimentos” ou confinamentos do período colonizador ganham novos formatos e instrumentalizações, mas mantem-se o objetivo de apropriação das terras indígenas e a destituição de sua alteridade. Além dessa insistência histórica a um projeto de etnocídio, a centralidade desse processo atribui formatos de verticalização do capital e impõe dinâmicas produtivas específicas do agronegócio aos territórios dos povos nativos. Com isso, há demasiada monopolização dos territórios e amplas

---

<sup>15</sup> Foram exemplos desses projetos estatais o Programa Nacional para Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis – Provárzeas, Programa Nacional de Irrigação – PRONI, Programa de Irrigação do Nordeste – Proine e Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação – PROFIR.

estratégias de espoliação, inclusive por meio de violência que ataca também o modo de organização social desses povos.

Outro ponto que corrobora com essa conjuntura é a controversa geração de energia, dado o histórico de conflitos em torno das obras de barragens para produção de hidroeletricidade, que desencadeia tentativas de apropriação territorial do espaço. O potencial hídrico da Região Norte e o amparo da produção de energia oriunda das usinas hidroelétricas deram munição para o desenvolvimento capitalista. O problema é que, dada a proporção das barragens, que alagam grandes áreas, desabrigam famílias e espécies animais e vegetais, inibem atividades extrativistas ou agricultura familiar, comprometendo a dinâmica da vida social e laboral de povos ribeirinhos, camponeses e indígenas. Esses conflitos posicionam atores em duas esferas sociais distintas: Na primeira está o Estado, em certa medida fazendo as vezes dos consórcios de empresas de engenharia e energia; na outra esfera estão as populações locais. A questão é histórica e casos como a construção de hidrelétricas como as de Itaipu, Itaparica e Sobradinho deixaram impactos ambientais e sociais difíceis de mitigação, mesmo que o foco de criação destas estivesse na produção de energia elétrica e na urbanização capitalista, alguns dos motes do regime militar. Nisso, a ideia de progresso aparece intimamente ligada à dominação da natureza, negligenciado os aspectos socioambientais. Grosso modo, “*desenvolvimento é nome-síntese de dominação da natureza*” (PORTO- GONÇALVES, 2006, p 62).

A virada do milênio representou que as estratégias econômicas adotadas pelo governo do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva pudessem ser classificadas como neodesenvolvimentistas, uma vez que o Estado criava alternativas para estimular a economia. Alguns desses indutores consistiram em grandes financiamentos para o agronegócio ou mineração, além de subsídios para obras de infraestrutura energética, potencializadas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, a exemplo da construção das hidrelétricas de Belo Monte/PA e Jirau/RO. Tais ações também serviram de resposta à política de privatização do governo de Fernando Henrique Cardoso, marcado por inúmeros e frequentes problemas no fornecimento de energia, popularizados como “apagões”. Lisboa (2011) tece duras críticas a este modelo de governabilidade por ignorar as salvaguardas sociais e ambientais da Comissão Mundial sobre Barragens, o que coadunava com as ações do MAB naquele período, que focou nas formas de licenciamento ambiental.

O último informe anual da ANA que trata da conjuntura dos recursos hídricos do Brasil, referente ao ano de 2018, (págs. 14-15), apresenta importantes dados os quais serão diluídos e discutidos ao longo deste estudo, a saber, na íntegra:

- 1) O Brasil possuía 172.837 reservatórios artificiais mapeados em 2017, ocupando uma área superficial de quase 45 mil km<sup>2</sup>. Um total de 1.959 destes reservatórios possuem a informação de capacidade total de armazenamento, o que totaliza 620,4 bilhões de m<sup>3</sup> no país, 92,7% deste montante representado pelos reservatórios de geração de energia hidrelétrica.
- 2) A maior capacidade de armazenamento de água, considerando a parcela do volume útil total dos 160 reservatórios integrantes do Sistema Interligado Nacional (SIN) de geração de energia hidrelétrica, encontra-se em três Regiões Hidrográficas: Paraná, Tocantins-Araguaia e São Francisco. Essas três regiões totalizam mais de 266 bilhões de m<sup>3</sup>, cerca de 88% do volume útil do SIN.
- 3) A segurança de barragens de acumulação de água ou rejeitos é fiscalizada efetivamente por 31 órgãos no Brasil. Em 2017 constava do cadastro desses órgãos 24.092 barragens para os mais diversos usos, destacando-se irrigação, dessedentação animal e aquicultura. A identificação do empreendedor já foi feita em 97% delas. Todas as barragens cuja fiscalização é de responsabilidade da ANA foram classificadas quanto ao nível de perigo da barragem, ao risco e ao dano potencial associado, bem como fiscalizadas regularmente quanto à segurança. Até o final de 2017, 3.543 barragens já tinham sido classificadas por Categoria de Risco e 5.459 quanto ao Dano Potencial Associado, sendo 723 classificadas simultaneamente como Categoria de Risco e Dano Potencial Associado altos. Outra informação importante é que grande parte dos órgãos e entidades efetivamente fiscalizadoras de segurança de barragens já regulamentou o Plano de Segurança das Barragens, as Inspeções e a Revisão Periódica, e um pouco menos da metade o Plano de Ação de Emergência. Oito órgãos fiscalizadores ainda não emitiram nenhum regulamento.
- 4) Os volumes totais de chuva nos períodos úmidos de 2012 a 2017 foram muito abaixo da média, resultando em reduzidas recargas dos reservatórios existentes. Consequentemente, esses reservatórios foram deplecionados drasticamente para atendimento às demandas de água dos diversos usos, encontrando-se em níveis extremamente baixos.
- 5) No ano de 2017 houve atualização da base de massas d'água da ANA, que contemplou os biomas Mata Atlântica, Cerrado, Pampa e Caatinga, utilizando imagens de alta resolução espacial, o que contribuiu para a inserção de aproximadamente 180 mil novos lagos e reservatórios na base de dados.

- 6) O ano de 2017, embora tenha sido mais úmido que o ano de 2016, foi bastante seco em algumas regiões do país. Nas Regiões Hidrográficas (RHs) do São Francisco, Parnaíba e em parcela significativa do Tocantins-Araguaia, 2017 foi considerado muito seco a extremamente seco. A análise dos dados das estações pluviométricas em 2017 mostra que as RHs do São Francisco e Atlântico Sudeste foram onde mais se concentraram estações cuja seca esteve entre as 3 piores já registradas no histórico de monitoramento. Parte da RH do Paraná, notadamente no sul de Minas Gerais e norte de São Paulo, e a RH Atlântico Sudeste, também apresentaram déficits de precipitação. Embora a maior parte da RH Atlântico Nordeste Oriental não tenha tido um ano muito seco em 2017, os volumes de chuva foram abaixo da média, o que pode ser considerado um prolongamento da seca que atinge a região desde 2012. Por outro lado, as RHs situadas no sul do Brasil, como a RH do Uruguai e Atlântico Sul, apresentaram um total de chuvas bem acima da média em boa parte de sua área. Chuvas acima da média também foram registradas no sul do Pará, norte do Mato Grosso, Rondônia e Amapá e região litorânea dos estados de Alagoas e Sergipe. O padrão espacial das vazões nos rios acompanha o comportamento das chuvas. Nas RHs do São Francisco, Parnaíba, Tocantins-Araguaia, Atlântico Nordeste Oriental, Atlântico Sudeste e Atlântico Leste, as vazões observadas foram classificadas na maioria das estações fluviométricas como muito baixas e extremamente baixas.
- 7) Na RH do São Francisco a seca foi tão intensa que praticamente em todas as estações fluviométricas do Rio São Francisco o tempo de retorno das vazões foi maior que 100 anos, considerando os registros passados. Devido a esse cenário, a vazão defluente dos reservatórios no Rio São Francisco precisou ser reduzida para 580 m<sup>3</sup>/s, com objetivo de impedir um colapso até novembro de 2017, quando normalmente começa o período chuvoso.

Diante desse relato que ilustra a situação contemporânea dos recursos hídricos no Brasil, para além da análise dos aspectos burocráticos e do processo que envolve a estruturação da gestão das águas no país, de forma paralela pensamos sobre como este Estado desempenha papéis diversos. Além dos mais, compreendemos que não podemos negligenciar que os conflitos socioambientais são propulsionados por ações que manipulam transversalmente a relação da sociedade com os recursos naturais. Nas suas mais diversas incursões, os caminhos traçados pelo modelo de desenvolvimento brasileiro têm sido percorridos por contrassensos. Por isso refletimos e analisamos sobre o papel (regulador ou não) do Estado

## 2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA DAS ÁGUAS: DO ESTADO CENTRALIZADOR À DESCENTRALIZAÇÃO

A complexidade interpretativa em torno da estruturação do Estado brasileiro desde o século XX, principalmente a partir de 1930, pode ser explicada pela (1) cristalização de setores vinculados à criação e operacionalização de políticas setoriais; (2) códigos de regulação; (3) atos legislatórios e (4) criação de instâncias normativas. Em muitos setores, entre eles o industrial, que se volta as várias modalidades de interesse político e econômico naquele momento, foi constatada expressiva incorporação de quadros técnicos, criando uma espécie de fronteira entre o conteúdo elaborado nas discussões geridas por essas instâncias, em detrimento de algo considerado “mais rasteiro” apresentado pelas lideranças industriais (DINIZ, 1996). Características como estas nos dão pistas importantes sobre de qual Estado estamos começando a tratar quando nos voltamos para os aspectos históricos preliminares à Política das Águas brasileira, a saber, um Estado intervencionista, centralizador e regulador. Esses processos de reforma herdavam certo viés clientelista de outrora, demonstrando as reminiscências de um Estado oligárquico desarticulado, o que resultou em um aparelho estatal “híbrido”, interligando elementos de um modelo técnico/racional com a herança clientelista. A nova “engenharia institucional” é explicitada pelos novos quadros materializados, demonstrados pela estrutura corporativista que canalizou redes formadas por interesses distintos, mas que passaram a ser tuteladas pelo poder público. Nesse arranjo, as engrenagens da nova engenharia são compostas também pelos conselhos técnicos.

Diante dessa conjuntura, a “nacionalização da política” marca a forma como as instituições são reorganizadas, através dos esforços de centralização voltados à política cafeeira, social, econômica e industrial. Grosso modo, as tentativas de centralização fortaleceram o caráter burocrata do Estado, levando ao domínio das decisões políticas. Outro fator que corroborou para tal foi a expansão dos poderes legislativos. Sem a mediação dos partidos políticos, importante instrumento de interlocução de interesses, consolidava-se a ideia de que o Estado era o ator primordial no que tangia à criação de políticas públicas. Esse rearranjo institucional definiu uma nova maneira de pensar e gerir essas políticas, transpondo as atribuições para instâncias “enclausuradas” na nova burocracia, eliminando possíveis intervenções externas e outros modos de manifestação de interesses que não fossem o do Estado e das suas redes de vinculação, como o setor industrial e de Energia. Nisso, o processo de burocratização das decisões junto ao projeto de nacionalização é entendido como célula do

projeto mais amplo de centralização do poder estatal, a partir da retórica do autoritarismo e a supremacia da técnica como funções que resgatariam a ideologia do Estado forte. Mas, diferente do que previam, com o declínio do Estado Novo, essa dinâmica institucional permanece, a exemplo do estreitamento dos vínculos entre as elites representativas dos setores públicos e privados, do papel secundário da esfera parlamentar na criação e execução de políticas públicas em diversos setores, um poder executivo forte, a subjugação dos sindicatos ao Ministério do Trabalho e a alta burocracia conduzindo os processos decisórios (DINIZ, 1996).

Esse contexto reflete diretamente a forma como o gerenciamento dos corpos d'água no país era conduzido. Já foi repetido à exaustão que a água é um recurso de importância vital e por isso demanda um cuidadoso sistema de gestão, uma vez que seus múltiplos usos são desafiantes para a manutenção deste recurso: oferta humana, indústria, agricultura, entre outros. As décadas de 1980 e 1990, contexto de ascensão significativa de movimentos de contestação da causa ambiental, trouxeram à tona a necessidade de discutir sobre os usos e desusos dos recursos hídricos. Além da dimensão alarmante sobre a possibilidade da falta, todo o corpo técnico, ambientalistas, gestores públicos, pesquisadores e usuários precisavam se deparar com uma normativa da década de 1930, o Código de Águas, promulgado em 1934, a partir do Decreto Federal 24.643, de 10 de julho. Tal documento compõe um elemento importante dos ideais modernizantes e industriais da conhecida "Era Vargas". Para legitimar e respaldar tal proposta desenvolvimentista se fazia necessário pensar em todo um aparato regimental. Como a proposta surgia em um momento econômico e social conturbado pelas crises internacionais que reflatiam diretamente na conjuntura brasileira (do ano de 1914 até 1919 e de 1929 até 1931), era preciso pensar em um conjunto legal que substituisse o modelo vigente na época, sendo que a solução veio a partir do projeto de uma base industrial no país e do agronegócio (FURTADO, 2006). Desse modo, o Decreto de 1934 é conhecido como o marco legal de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil, uma vez que:

[...] Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacôrdo com as necessidades e interesse da coletividade nacional; Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acôrdo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas; Considerando que, em particular, a energia hidráulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional; Considerando que, com a reforma porque passaram os serviços afetos ao Ministério da Agricultura, está o Governo aparelhado, por seus órgãos competentes, a ministrar assistência técnica e material, indispensável a consecução de tais objetivos; Resolve decretar o seguinte Código de Águas, cuja execução compete ao Ministério da Agricultura e que vai assinado pelos ministros de Estado [...]. (BRASIL, Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934).

O objetivo do referido decreto era regimentar os modos de uso da água, sendo que o foco estava no controle da utilização e nas formas de tratamento. Naquelas circunstâncias, a água era tida como um recurso natural renovável e infinito, uma vez que a preocupação permeava a ideia de suprir as necessidades do projeto de energia elétrica, bem como de expansão industrial e agrícola, em detrimento da preservação e conservação do meio ambiente. Foi a partir disso que o documento ficou dividido da seguinte maneira: Águas em geral e sua propriedade; Aproveitamento das águas; Forças hidráulicas – regulamentação da indústria hidroelétrica. Uma reforma abrangente no setor de recursos hídricos se fazia urgente, cujo foco estava direcionado para o incentivo ao aumento da eficiência, redução dos custos e promoção do desenvolvimento. É válido salientar que a gestão dos recursos hídricos, nesse sentido, é norteada por diversas mudanças institucionais, sendo estas resultantes de acordos entre o Estado e os agentes da sociedade civil. Depois disso, podemos observar a passagem de ao menos três modelos estrangeiros de gestão dos recursos hídricos implantados no Brasil, sendo que dois primeiros caracterizaram pelo teor burocrático e econômico-financeiro, e o último e atual foi o de viés sistêmico, voltado para a integração participativa (TUCCI *et al.*, 2003; BRAGA; PORTO; TUCCI, 2006; OLIVEIRA, 2006).

De forma geral, o modelo de gestão baseado na dimensão econômico-financeira ditava os rumos daqueles países que aderiam. Tratou-se de um desdobramento da proposta econômica que posicionava o Estado Capitalista como empreendedor, o que poderia solucionar os impactos da “grande depressão”. Um bom exemplo da instrumentalização desse modelo foi a criação da *Tennessee Valley Authority* – TVA – no ano de 1933, instituição responsável pelo gerenciamento da navegação, produção de energia elétrica e controle de enchentes, também considerada a primeira Superintendência de Bacia Hidrográfica. A adoção desse modelo como referência internacional no gerenciamento dos recursos naturais também suscitou duras críticas à opção por sistemas parciais e fechados em detrimento de sistemas flexibilizados. Outro ponto pertinente da crítica diz respeito ao fato de os altos investimentos em setores específicos fizeram com que os programas de governo priorizassem propostas que prometiam o alcance do desenvolvimento, o que causou certo desequilíbrio no sentido dado aos diversos usos dos recursos hídricos e sua relação com as propostas de proteção das águas. Além disso, aumentam os conflitos na dinâmica intersetorial, justamente pela não adoção do viés de integração em algumas bacias hidrográficas com peso econômico. Lanna (2001) sintetiza isto como um movimento que direciona para subdimensionar ou superdimensionar a problemática ambiental, o que acarretou no que o autor descreve como “processos traumáticos” na gestão das bacias.

O contexto de mudança política naquele momento era ilustrado pelo “movimento revolucionário” pensado para solucionar os problemas e entraves na base agroexportadora e na regulação dos setores públicos. A proposta de estruturação por meio da dimensão política e econômica pensava um modelo hegemônico que conseguisse dar conta de implantar um processo de industrialização conduzido pelo Estado. Mas isso só seria possível a partir da utilização e domínio dos recursos naturais, principalmente dos recursos hídricos. Então, partiu-se do princípio que a regulação das tarifas de eletricidade seria uma importante prerrogativa para os mecanismos de controle das atividades industriais, posteriormente congregada ao mapa legislativo do Código de Águas. O esboço desse documento foi proposto pelo advogado Alfredo Valladão, justamente estruturado nos ideais de extração dos recursos hidrelétricos. Baseado em exemplos operacionalizados em outros países, o autor do código defendia aspectos econômicos e operacionais que relacionavam a utilização dos recursos hídricos e da indústria. Segundo o documento de base, datado de 1907, no sentido econômico, o regime da água era, naquele momento, “[...] *o regime adequado para a eletricidade. E isso é multiplicado o tempo todo em suas prodigiosas aplicações. Assim, os direitos da água têm que ser um movimento correlacionado*” (VALLADÃO, 1907, p.58). Diante disso, foi proposto um modelo voltado para a centralização das responsabilidades relacionadas aos recursos hídricos por meio do Estado, o que seria uma maneira de garantir sua total utilização e inviabilizar possíveis conflitos. Ademais, o viés utilitarista atribuído à disponibilidade de água enfatizou que nenhuma gota do líquido poderia correr se não fosse a benefício da indústria ou da agricultura, por exemplo.

Entretanto, o referido documento foi barrado até a década de 1930 por não se adequar à Constituição vigente da época e, junto a isso, os muitos episódios de secas na Região Nordeste do país. Muito dessa inadequação aos dispositivos institucionais da época deve-se ao fato de o Código de Águas ter sido arquitetado a partir de exemplos de gestão implantados na Holanda e na França, países com contextos, geografias, cultura política e percursos históricos muito distintos. Antes da sua aprovação, houve certa preparação para que o projeto pudesse ser tramitado por meio de estratégias e medidas administrativas e legais, a exemplo da criação da Diretoria de Águas, em 1933, ligada ao Ministério da Agricultura, e que tinha a função de regular as propriedades de água do país. Isso culminou no conteúdo da Constituição de 1934<sup>16</sup>, que atribuiu autonomia ao Estado de determinar os usos sobre os cursos de água às margens de propriedades, retirando o direito do proprietário das terras. Devemos relacionar isto com os

---

<sup>16</sup> Neste ano se finda o Governo Provisório e dá-se início ao Governo Constitucionalista da Era Vargas.

princípios apresentados pela I Conferência de Direito Internacional de Haia, realizada ainda em 1930 e que determinou a forma como o tratamento da água deveria ser conduzido, embasando dali em diante as propostas de gestão. Decorre daí o enfoque dado às propostas de industrialização, aproveitamento hidráulico e energia, fazendo com que o Governo Provisório demonstrasse expressivo interesse em estimular a produção de energia que pudesse beneficiar, inclusive, as indústrias (BRAGA; PORTO; TUCCI, 2006).

Na sistematização do novo aparato institucional, segundo o documento normativo do Código, as “águas públicas” ficaram distribuídas em dois aspectos, as de “uso comum” e as “dominicais”, salvaguardadas pelas competências federal, estadual ou municipal. Os fluxos perenes determinavam a condição para serem alocados nesta primeira classificação, ou seja, o recurso notadamente relevante para alcançar o tão projetado desenvolvimento se encontrava em posse do Estado. Por outro lado, as “águas públicas dominicais”, se encontravam em território público. No semiárido do Nordeste, por exemplo, região marcada por períodos de estiagem, todas as águas foram alocadas na categoria de uso comum, salvo aquelas coletadas da chuva em reservatórios particulares. Naquele formato, qualquer indivíduo poderia usufruir qualquer água considerada pública, desde que se enquadrasse nas normativas legais, a exemplo das concessões ao setor industrial e agrícola.

As análises clássicas sobre a “Revolução de 1930” demonstram o seu impacto para as reconfigurações na estrutura do Estado brasileiro. Estudos desenvolvidos por autores como Bóris Fausto (1970) se dedicam a entender as transformações e heterogeneidades características do pós-revolução no tocante às instâncias de cunho administrativo, burocrático, político e econômico. Assim, correntes da Ciência Política brasileira consideraram que a diversificação dessas instituições, naquelas circunstâncias, estava relacionada diretamente à apreensão de novas demandas pelo Estado, estas reivindicadas por novos e diversos grupos de interesses e cristalizadas pelo aparato institucional e político. De modo geral, tratou-se de um período distinto por apontar a acentuada inclinação para o que a literatura chamou de “nacionalização da política”, movimento que incluía o projeto de industrialização, mote principal para o desenvolvimento econômico e para a projeção do vínculo internacional seguindo a lógica econômica, retirando as propostas locais e regionais, e as projetando no eixo nacional (DRAIBE, 1985). A concatenação dos interesses econômicos e das relações internacionais justificou o amplo investimento e atenção política dada às tratativas para a implantação e gerenciamento do setor de produção de energia no Brasil. Nisso, as maneiras de

retroalimentação do sistema<sup>17</sup> de demandas e da diversificação dos grupos foram ampliadas quando, da centralização do poder, a formação do Estado Novo nos oferece outra interpretação da sua atuação. De forma geral, o projeto de Estado Nacional estava imbuído numa proposta completa de multiplicação de instituições que reverteriam suas demandas em interesses nacionais (DRAIBE, 1985; BIELSCHOWSKY, 1996).

Esse reordenamento institucional também foi intensamente marcado por mudanças na coalizão de poder, incluindo novos atores posicionados principalmente na nova elite industrial, mas que não desbancaram os espaços de poder outrora criados pelas elites tradicionais. Junto a isso, novos circuitos de participação social refletem na criação de novos aparatos institucionais e espaços de demandas que almejavam certa materialização. As reformas propostas pelo governo constitucional acarretaram na criação de um modelo de Estado que contrapunha as reminiscências do poder oligárquico, mas sem conseguir combater por completo a política forjada no clientelismo, resultando em certo hibridismo ao relacionar as prerrogativas de uma estrutura de Estado racional legal com os aspectos da dinâmica clientelista. Nesse formato, a composição de conselhos técnicos é apresentada como estratégia fundamental para o funcionamento das novas instituições, uma vez que o Estado incorpora em sua tutela os empresários e trabalhadores da indústria, os dois últimos interpretados como grupos de interesses (DINIZ, 1996; COSTA, 2003).

Nesse ínterim deu-se início ao processo de institucionalização das ferramentas de regulação dos mais diversos usos das águas, a exemplo do consumo, navegação e energia, denominada naquele momento de “usos múltiplos”. Na divisão das competências, a administração pública ficou encarregada do controle e incentivo ao uso dos recursos hídricos, além de garantir a gratuidade do uso quando em qualquer corrente ou nascente de água, desde que seja para prover as necessidades básicas da vida. Sob aquelas circunstâncias, todas as pessoas tinham direito de se utilizarem das águas públicas, desde que estivessem em acordo com a regulamentação. Entretanto, a utilização no setor industrial, agrícola ou de higiene, quando envolvia aspectos públicos, só era possível por meio de concessão. Relacionado ao contexto político e econômico daquele momento, o documento dava destaque à geração de energia, o que é visualizado com os 65 artigos que deliberam sobre o uso de água para geração

---

<sup>17</sup> Em referência à Teoria dos Sistemas proposta por Luhmann (2009, p. 141): A autoirritação do sistema induzida pelos acoplamentos estruturais geraria o processamento de informações dentro do sistema, assim as informações não viriam de fora, mas seriam geradas dentro do sistema de duas formas “a) *ao que ainda não foi processado pelo sistema*; e b) *ao que já foi processado ou que esteja sendo processado dentro do sistema*”. A imprevisibilidade do comportamento futuro do sistema estaria então relacionada a como a autoirritação trazida pelos acoplamentos estruturais para o mecanismo de autopoiesis do sistema, seria capaz de produzir diferentes tipos de informação dentro do sistema.

de energia elétrica. Embora o foco do Código de Águas estivesse na disponibilidade e uso público, permitia a posse das águas em nível particular. Em síntese, dentro do contexto da época, o documento permitiu a estruturação de uma política de recursos hídricos avançada e complexa, interpretado como um dos arquétipos mais completos no que se referia à Lei das Águas, mesmo que grande parte das suas medidas de proteção e recuperação dos recursos somente fossem adotadas e operacionalizadas tempos depois. Os entraves em sua regulamentação podem ser explicados principalmente pela intervenção estatal no setor hidroelétrico, este que foi o mandatário da maioria das propostas de gerenciamento dos recursos hídricos até o final do regime militar, estreitando a relação entre o setor privado e o Estado (LANNA, 1999; POMPEU, 2002; COSTA, 2003; BRAGA; PORTO; TUCCI, 2006).

Parte dessa estruturação se deu pela criação do Departamento Nacional de Obras Sanitárias – DNOS, órgão também adequado à proposta de centralização, pensado para dar suporte administrativo às companhias municipais. Nesse contexto, o reordenamento administrativo através da implantação de instituições como esta permitiu a expansão da infraestrutura hídrica e da hidroeletricidade por meio de altos investimentos. Caminhando para as décadas de 1940 e 1950, o ideário da “planificação normativa”, entendido como também um instrumento de racionalização da gestão estatal, dava sinais de aparecimento nas ações governamentais. Junto a isso, apontava-se a necessidade de estratégias intervencionistas congregadas a uma melhor avaliação dos problemas, fazendo com que o poder público participasse de forma mais sistemática da operacionalização de um plano integrado para sanar problemas econômicos e de gerenciamento do país que figuravam como as maiores preocupações da época (DRAIBE, 1985; SILVA, 1998; COSTA, 2003).

De forma geral, o Código de Águas compôs um quadro de iniciativas que, desde o início da “Era Vargas”, abrangeu os mais diversos aspectos do cotidiano do país, aliando isto ao ideal tão proclamado desde o final do século XIX, com o movimento republicano, o de transformar o Brasil um país industrializado e desenvolvido, logo, moderno<sup>18</sup>. Nessa perspectiva, segundo Ianni (1986, p. 34), os esforços se voltam para criar novas regras, em novos níveis, para dar conta das “*condições de intercâmbio e funcionamento das forças produtivas no mercado brasileiro*” e, também, “*estabelecer novos padrões e valores, ou reafirmar os padrões e valores específicos das relações e instituições de tipo capitalista*”. Naquela conjuntura, industrializar o país significava ampliar e diversificar a produção, o que também aludia ao aumento da

---

<sup>18</sup> O amplo e complexo conjunto de reformas promovidas pelo governo de Getúlio Vargas é marcado por expressiva bibliografia. Fazemos menção à obra organizada por Maria Celina D’Araújo (1999), intitulada “As instituições brasileiras da era Vargas”, e a de autoria de Beatriz Warlic (1985), “Reforma administrativa na era de Vargas”.

capacidade humana de modificação e dominação dos recursos naturais, considerados a base da produção e, por isso, incluídos em projetos voltados à criação de condições políticas e jurídicas de exploração (PORTO-GONÇALVES, 2004). A profunda reforma do Estado revelou sua face a partir dos seus aparelhos repressivos e ideológicos, fortalece o poder centralizador, a Constituição é modificada, instituições e órgãos são criados e os princípios federativos são suspensos. Este Estado que elaborou e implementou o Código de Águas empregou o seu ideal, refletindo, entre outros fatores, na (1) Repressão daqueles agentes considerados inimigos do projeto; (2) Foco em obras de infraestrutura; (3) Exploração em demasia dos recursos naturais e (4) Reordenação ou realocação dos contingentes populacionais que por ventura estivessem no caminho dos interesses. O audacioso plano para instrumentalizar a burocracia estatal veio a partir dos estímulos dados à geração de energia elétrica, ao setor siderúrgico e à mineração, por meio da criação da companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, das Companhia Vale do Rio Doce e Companhia Hidrelétrica do São Francisco, ambas em 1942 (IANNI, 1986).

Antes disso, tivemos a criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, do Código da Pesca, em 1938, e dos parques nacionais do Iguazu e da Serra dos Órgãos, em 1939. Estas ações são apontadas pela literatura dedicada a entender esse momento da história como a fase inicial da chamada “política patrimonial ambiental” do país, entre os anos 1934 a 1973, cuja premissa seria “explorar os recursos ambientais de forma racional” e implantar áreas de proteção permanente. Nesse ínterim, entendemos uma das formas como a política ambiental é operacionalizada, inclusive sendo uma revelação do modo como os diversos setores da sociedade criam uma forma de apropriação da natureza que concatena com os seus interesses próprios. Consoante a isso, em cada momento da formação do Estado brasileiro visualizamos que as políticas ambientais seguem a lógica implantada e se diferenciam neste tempo, tanto em conteúdo como na forma de operacionalização. Um importante conceito para nortear esse debate sobre apropriação dos recursos é o de *racionalidade*, presente nas obras dos clássicos Leff (1994) e Diegues (2001), uma vez que há uma necessária reprodução dos mecanismos sociais.

Como dito no início deste tópico, esse momento político consolidou um modelo governamental fortemente centralizado no papel desempenhado pelo Estado, responsável pela condução dos processos decisórios fundamentais para a efetivação das políticas públicas. Antes disso, as avaliações dos espaços de articulação, a alta burocracia e a forma como os atores políticos conduziam as negociações davam certo tom de “clausura” à construção dessas políticas uma vez dada a eliminação de manifestações de grupos de interesse, o que, por sua vez, alcançou outro formato institucional na referida década. A nova maneira de formular

políticas públicas comungava de ideais nacionalistas e ao mesmo tempo burocráticos, calcados na dimensão mais geral de centralização de poder do Estado. Sua instrumentalização foi possível através de duas vias interessantes de ação do Estado. A primeira via dizia respeito à superestimação do que foi chamado de “supremacia da técnica”, o que projetou o “fazer político” do processo decisório no patamar da “irracionalidade”. A segunda via trazia uma prática estatal estruturada em princípios regeneradores e integrativos, potencializando a concentração de poder. Entretanto, contrário ao que se previa, a queda do Estado Novo em 1945 não altera essa configuração institucional. Elementos como a alta burocracia nos processos de negociação e as estratégias de inibição da atuação de sindicatos mantiveram o Estado enquanto instância superior e os demais atores como secundários no processo de criação dessas políticas, o que contribuiu para a consolidação de arenas articuladas por uma nova elite composta por membros dos setores público e privado (DINIZ, 1996).

Em âmbito estrutural, no tocante à aproximação com o nosso objeto empírico, o Estado passa a investir nas primeiras formas de negociação dos serviços de saneamento. Consoante a isso, identificamos as primeiras empresas de produção de energia elétrica, capitaneadas em estados considerados com grande potencial hidrelétrico. Também nessa mesma época passa a ser aplicado o viés dos “usos múltiplos” como primeira experiência em relação ao uso das águas para navegação, irrigação e energia. Por todo o século passado, o Estado brasileiro testou uma diversidade de modelos de gestão dos recursos hídricos, desde aqueles com foco na descentralização, passando pelos de cunho liberal, nacionalista ou estatizante, chegando até aquele de possibilidade de abertura ao capital internacional, de modo que cada escolha refletia as mudanças do contexto político de cada época. Naquele momento se fazia prudente investir na articulação entre a União, os estados e os municípios, justamente na tentativa de regulação da área de recursos hídricos (COSTA, 2003).

Findado o Estado Novo, marcado pelas políticas de reforço da instituição e opostas ao federalismo da Primeira República, a origem dos vínculos firmados entre o governo e os poderes estaduais ressoou sobre o amoldamento do sistema político que se iniciou em 1945, agora democrático. Nisso, a Constituição de 1946 apresentou as prerrogativas da nova extensão jurídico-institucional do federalismo, convivendo com as características consolidadas na década anterior. Pela primeira vez na história política do país há a criação e propagação de partidos nacionais e a abertura para participação eleitoral. Tais aspectos alteraram as arenas de decisão e as relações entre poderes regionais e poder central nestes espaços, permitindo novos formatos de representação política. Por outro lado, mantidas as características burocráticas e administrativas do Código de Águas, a perpetuação do ideário de industrialização seguia

impulsionado, principalmente no setor de irrigação, com mais investimentos expandidos para as regiões do nordeste do país. Três exemplos dessa expansão foram a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, em 1945, da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF, em 1948, substituída pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco – CODEVASF, em 1974, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1959. Entretanto, mesmo com essas mudanças, a questão que intrigava a administração pública era a persistência da escassez de água, que afetava sobremaneira a organização da vida social na região. São as mencionadas instituições que inauguram a prerrogativa inspirada pela prática norte-americana do vale do Rio Tennessee, com o conceito de uso múltiplo, mas sem traçar metas de resultados.

Encerrada a década de 1940 sem as regulamentações propostas pelo Código de Águas, a década de 1950 se inicia com o desafio de lidar com aquele que foi considerado um dos mais escassos períodos hidrológicos causador de racionamento de água e energia em grande parte do país. Esse momento, embora complexo, não ensejou o funcionamento dos setores responsáveis por tratar a água enquanto um insumo, mantendo suas dinâmicas cotidianas, mas foi importante para estruturar o setor elétrico por meio do audacioso e abstruso projeto de geração, transferência e distribuição que experimentamos na contemporaneidade, como foi o caso da SUDENE, implantada, também, com vistas a reduzir as discrepâncias da região. Através do Ministério de Minas e Energia – MME, do Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM e das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, na década de 1960 há a consolidação desse projeto desenvolvimentista, principalmente do setor elétrico. Logo em seguida, o setor responsável pela gestão das águas no DNPM é transferido, em 1965, para o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, instância responsável, naquela conjuntura, pela administração dos usos das águas, atrelada à gestão dos serviços de energia elétrica. A mudança de foco afetou a vertente que vinha sendo construída dos usos múltiplos dos recursos hídricos.

Mesmo com o seu caráter dúbio, o DNAEE, órgão apontado como o “guardião” do Código de Águas e responsável pela emissão de autorizações de uso dos cursos d’água, exerceu uma importante função na abertura para a implantação dos comitês de bacia. Nessa época, o governo brasileiro passa a se aproximar dos entes governamentais franceses com o objetivo de entender os aspectos administrativos, econômicos e científicos do sistema de gerenciamento ali operado. O resultado dessa aproximação foi a apreensão do sistema francês de gestão dos recursos hídricos nas propostas concebidas para o caso brasileiro tempos depois.

Este segundo momento de “reforma do Estado”, demonstrado pelas instâncias acima citadas, está ladeado pela instauração do Regime Militar em 1964. Um decreto de lei viabilizou que órgãos da “administração indireta”, ou seja, empresas estatais e/ou de economia mista, autarquias ou fundações ampliassem as suas funções, tornando-as mais eficientes e próximas das bases empresariais. Diante disso, o rearranjo político-institucional volta-se para uma intensa centralização no governo federal, deixando os estados federados e municípios subjugados aos seus interesses e decisões. Não obstante, a gestão da economia aderiu a estratégias voltadas para a integração internacional e a modernização tecnológica, mas sem ignorar o projeto de indústria nacional, e dividiu o sistema produtivo entre investimentos e subsídios à grande empresa privada, principalmente as multinacionais, e num conjunto expressivo de empresas estatais (AZEVEDO, 2006). Uma importante análise de Luciano Martins (1985) nos dá suporte para entendermos as estratégias acionadas e os modos de expansão do que o autor nomeava de “Estado no período pós-64”, através do desenvolvimento do canal empresarial do governo. Por meio disso, compreendemos a formação das bases materiais consolidadas pela ampliação das receitas orçamentárias obtidas através de fundos sociais. De forma geral, a principal característica que o autor destaca deste período é sobre como a tecnocracia foi instrumentalizada pelo Estado nos mais diversos setores administrativos.

Durante esse período autoritário conflitos sociais são acirrados em virtude da construção das hidrelétricas, como Itaipu, Sobradinho e Itaparica. Os anseios para alcançar autonomia no fornecimento de energia elétrica com foco na garantia da industrialização, bem como o projeto de “urbanização” do desenvolvimento capitalista trouxeram consequências históricas irremediáveis, tanto no contexto social quanto ambiental. Dada a inexistência de espaços de discussão sobre os problemas ambientais, o acesso à água ou as consequências das ações do governo, naquela época, o Estado se apropria dos recursos de maneira indiscriminada por via das hidroelétricas. Essa conjuntura precisa ser conectada ao ideal de progresso que vigorava como representação daquelas percepções desenvolvimentistas que surgiram do Pós-Guerra e que, principalmente nos países subdesenvolvidos, mantêm-se presentes até a contemporaneidade. Quando aproximamos este ideal de progresso com a gestão ambiental, sabemos que ele está atrelado ao controle da natureza, esvaindo qualquer preocupação com as implicações socioambientais. De acordo com Porto-Gonçalves (2006), a prerrogativa do desenvolvimento é o termo que melhor expressa o projeto civilizatório vendido pela Europa Ocidental por meio das vias capitalista ou socialdemocrata.

Logo, o desenvolvimento econômico do país estava abertamente ligado à degradação ambiental, ratificando ações do governo ditatorial duramente reprovadas atualmente. Um

exemplo disso foi a participação do país na Conferência de Estocolmo, levantando o lema “Venham poluir o Brasil” como uma forma de mostrar “o preço necessário a ser pago” para alcançar investimentos estrangeiros. Nesse primeiro evento mundial sobre Meio Ambiente, organizado pela ONU para trazer à tona a crise ambiental, o Brasil se posicionou avesso às orientações do evento. Com um discurso superficial, a imagem que tentou ser posta foi, por um lado, que a pobreza deveria ser menos tolerável que a degradação ambiental e que os seus recursos naturais poderiam servir de atrativo para os investimentos internacionais. Como sabemos hoje, toda a degradação ambiental provocada por este ideário não alcançou o banimento da pobreza. Pelo contrário, os conflitos com populações tradicionais, ribeirinhos e indígenas foram intensificados, assim como se expandiram as áreas de periferia marginalizadas sem qualquer serviço básico. Em confronto a estes resultados, já no período de abertura política, surgem movimentos como o dos Atingidos por Barragens, que reivindicavam que o Estado arcasse com indenizações compatíveis pelas remoções das áreas em que as barragens foram construídas.

Passada a expectativa com o “milagre econômico”, molda-se nas bases do Estado o que Cardoso (1975) classificou como “anéis burocráticos”, um sistema complexo que articulava campos decisórios da política administrativa e da política econômica que permitiam que as empresas estatais atendessem aos quadros de interesses de empresas ou grupos privados. Nisso, o autor entende que o regime militar, principalmente no governo Médici, é moldado por interesses majoritariamente empresariais, o que se aproximaria de um clube de funcionários controlados parcial ou totalmente pela corporação militar:

As qualidades para o pertencimento a um “anel”, entretanto, não advêm da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas ou frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente, um “círculo de interessados” na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária etc. (CARDOSO, 1975, p. 208).

O que podemos observar dessa organização política é que não se trata de um mecanismo que pressiona o Estado a partir das suas relações com a sociedade civil, mas trata-se de vínculos que, sob o escudo da “sociedade política”, garante diversos instrumentos de cooptação com vistas a incluir membros pertencentes às classes de interesse do Estado nas cúpulas decisórias. Esses membros, cooptados, *“tornam participantes da arena política, mas a ela se integram qua personae e não como ‘representantes’ de suas corporações de classe”* (CARDOSO, 1975, p. 208). Essa dinâmica de funcionamento instrumentalizada pelo governo militar encontrou nos

“anéis burocráticos” a maneira para abarcar os interesses do setor privado dentro do Estado autoritário e repressivo. Diante disso, os sociólogos, historiadores e cientistas políticos que analisaram esse momento da história chegaram à conclusão que boa parte das instâncias públicas e das empresas estatais se comportavam como servindo aos interesses de pequenos grupos privados em detrimento do serviço ao povo brasileiro.

A criação do Comitê Executivo de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH, em 1978, repercutiu como uma das primeiras alternativas encontradas para contraposição ao modelo majoritariamente voltado para a setorização das instâncias decisórias. Construído pela interação entre os Ministérios de Minas e Energia e do Interior, tal comitê direcionou a gestão dos recursos hídricos para as bacias hidrográficas, transformando-as nas novas unidades de gestão. A partir disso, toda e qualquer proposta de planejamento deveria ser discutida e pensada na escala da bacia hidrográfica. Este modelo foi popularizado por um número expressivo de países desde o final da década de 1980, sendo o que se sustenta no Brasil até a atualidade. Após a sua consolidação, foram criados mais 10 comitês de rios federais, os quais passaram a coordenar os cursos de água em posse da União. Além disso, atribui-se como funções do CEEIBH a realização de estudos que tratam sobre integrações; discussão das melhores maneiras de uso racional dos recursos hídricos e como instrumentalizar isto para a gestão das bacias dos rios federais; o bom uso dos cursos d’água; busca por alternativas de mitigação dos impactos ambientais.

Em contrapartida, naquela ocasião, embora os comitês proporcionassem uma alternativa viável e inovadora de gestão de recursos hídricos, diferente das vigentes até então, a composição dos seus membros era exclusivamente de técnicos do Estado, não havendo nenhum espaço ou forma de participação de outros grupos, como usuários, membros de organizações ambientalistas ou de administrações municipais. Somou-se esta característica com a ausência de uma sustentação legal e financeira para que o comitê ficasse inativo posteriormente (COSTA, 2003; BRASIL, 2007). A hipótese levantada para isto é que mesmo sob a perspectiva de que a água é um patrimônio público, mote perpetuado amplamente pela gestão baseada no Código de Águas, o autoritarismo, principalmente no período da ditadura militar, fez com que houvesse demasiada apropriação energética e industrial por parte do Estado com vistas a atender as demandas da elite industrial e agrícola. Naquele contexto, como já dito, a água serviu como principal recurso (natural, político e econômico) acionado para subsidiar a construção de grandes estatais hidroelétricas, ao mesmo tempo em que os impactos e riscos expressivos derivados da construção de barragens são negligenciados.

Beirando o fim da ditadura militar, a problemática de repensar os usos e o gerenciamento da água se tornou um mote necessário, uma vez que é naquele contexto que a sociedade passa a expor e a tencionar o Estado para que houvesse uma abertura das arenas de participação da população enquanto agente decisório e consultivo sobre o uso das águas. Uma das formas como isto ocorreu foi com a ascensão de movimentos sociais e ambientais, inclusive o dos Atingidos por Barragens – MAB. De acordo com Dagnino, Olivera e Panfichi (2006), o projeto liberal representado pelas hidrelétricas era capitaneado por grandes grupos de capital privado e pelo Estado. Por outro lado, o ideal democrático-participativo reivindicava uma proposta de participação da sociedade nos processos decisórios, o que serviria de ferramenta para a construção da igualdade e princípios de cidadania, representado, entre outros movimentos, pelo MAB. Este movimento foi criado a partir da Comissão Regional dos Atingidos por Barragens – CRAB, no final dos anos 1970, por grupos organizados de trabalhadores rurais, povos nativos, pequenos agricultores e meeiros, como reação às consequências da exploração desenfreada em detrimento da capacidade hidrelétrica das bacias (LOCATELLI; ROCHA, 2013).

Em 1984, contexto de redemocratização, com uma forte cooperação de profissionais e agentes do Estado, o governo brasileiro abriu uma ampla discussão sobre o que deveria ser a política da água do país. Tal postura é resultado de uma estrutura de oportunidade que permitiu repensar o modo como tratamos dos usos do referido recurso, uma vez que a gestão das águas foi incorporada ao debate sobre sustentabilidade ambiental, quando as reivindicações para o uso ordenado dos recursos naturais ganharam uma dimensão internacional por meio das discussões resultantes do Clube de Roma, realizado em 1968. Este foi o primeiro exercício para determinações quanto às normativas para lidar com os recursos hídricos. Posteriormente, outro marco para a construção das demandas em torno da preservação do meio ambiente corresponde à Conferência de Estocolmo, realizada em 1972.

Foi naquela época, antes mesmo da ascensão da causa nos anos de 1980, que começamos a presenciar o aumento de agências estatais, organizações ambientalistas, partidos políticos e programas internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (LEIS; DAMATO, 1995). Naquele contexto, ainda resistente às novas demandas, o Brasil cria, no ano de 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. Entretanto, o Estado operava de maneira a cuidar das questões ambientais a partir de duas dimensões apenas, a do controle da poluição e a da preservação de algumas reservas estratégicas (LOUREIRO; PACHECO, 1995; VIOLA; LEIS, 1995). A institucionalização da SEMA refletiu, naquele momento, a estrutura de formação da política ambiental, bem como o lugar das políticas públicas cujas características espelhavam um sistema político e de formação do país (GUIMARÃES, 1986).

Tal conjuntura ilustra alguns aspectos importantes para serem destacados aqui. Trata-se de apresentar a ideia de que, em um mundo cujas fronteiras se tornaram cada vez mais inconstantes, novas dimensões políticas e novos atores assumem posições importantes de protagonismo internacional. Podemos visualizar isso por meio da agenda ambiental, quando esta demonstra que Estados buscam responder aos desafios uma vez que os impactos ambientais não podem ser deixados em um plano secundário, exclusivamente regional (a democratização dos riscos na modernidade contribuiu sobremaneira para essa mudança de postura). A dimensão transnacional da questão ambiental elevou as consequências do uso desenfreado dos recursos naturais ao nível máximo das preocupações, por demonstrar que nenhum país lhes está imune. O paradigma atual de desenvolvimento sustentável impõe que as decisões e ações sobre a preservação dos recursos naturais sejam tomadas coletivamente, trazendo à tona a necessidade de mudanças na atuação do Estado e da sociedade. De acordo com Ferreira (2011), o lugar do Brasil nos acordos internacionais muitas vezes não reflete a sua ação interna coerente com as demandas de projeção externa sobre temas ambientais.

Segundo Guimarães (1991), sempre que nos referirmos ao lugar do Brasil nessas instâncias deliberativas internacionais devemos nos remeter à década de 1970, que deu legitimidade para a construção de uma identidade brasileira calcada em uma trajetória burocrática. O foco das suas políticas públicas continua sendo baseado em três eixos norteadores: (1) O país ainda insiste na antiga ideologia ecopolítica ao priorizar os investimentos na indústria como determinantes para o crescimento econômico e deixa de lado práticas de conservação e uso racional dos recursos naturais; (2) Trata dos problemas ambientais a partir da ideia de soberania nacional e dos princípios de segurança, crente em sua autonomia para a defesa dos seus recursos; (3) Não trata da questão ambiental de forma integrada e holística, priorizando a compartimentalização.

Especificamente, segundo o texto da Série Água Brasil (COSTA, 2003), outra mudança significativa naquela década correspondia à construção do plano de gestão dos recursos hídricos e foi direcionada para problemas de natureza intersetorial e multidisciplinar. A dimensão de complexidade percorre os avanços na jurisdição ao longo das últimas décadas, justamente pela água ser tratada como um bem partilhado por setores mais diversos em atividades. Nesse sentido, até a década de 1970, o direcionamento era dado aos aspectos eminentemente técnicos, a exemplo dos aproveitamentos hidráulicos, o que posteriormente é substituído pela preocupação com a forma de utilização do recurso a partir da situação ambiental, social, econômica, política e institucional que circunda os usos, funções e processos decisórios relacionados à água. Dessa forma, o documento apresenta que o núcleo do problema da gestão

da água diz respeito ao modo como, no cotidiano, é operacionalizada a compatibilização entre necessidades e disponibilidades.

Avançando um pouco mais no marco temporal, no Brasil, em 1981, a Lei nº 6.938 institui a Política Nacional do Meio Ambiente (regulamentada pelo Decreto 99.274/90) e o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, composto também por organizações no nível federal, estadual e municipal, responsáveis pela construção de programas de proteção do meio ambiente. Em termos de hierarquia, o órgão máximo desse organograma é o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, responsável por “*estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos*”. Uma das principais ações do órgão, ainda naquele momento, foi dar início à gestão da qualidade das águas em todo o âmbito nacional. Além disso, contamos, ainda na mesma década, com a criação do Ministério do Meio Ambiente – MMA – em 1985, a partir do Decreto 91.145, e com a promulgação da Lei nº 7.347 de 24/7/1985, que possibilitou um maior espaço de atuação do Ministério Público. Nesta mesma década é criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. O referido órgão é resultado da junção da SEMA com outras instituições que lidavam diretamente com a gestão das florestas, da pesca e da borracha, tendo o foco na reformulação institucional e burocrática da problemática ambiental, tendo em vista que essa é a primeira iniciativa em que trata a proteção ambiental associada à prática conservacionista dos recursos naturais (VIOLA; LEIS, 1995; COSTA, 2003).

Outra mudança é apresentada na nova Constituição do país, lançada em 1988, quando sanciona o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e necessário à qualidade de vida. De forma operacional, distribui aos órgãos competentes (públicos e entes privados) a responsabilidade de gerenciamento dos recursos naturais, incumbindo-os de garantir a sua preservação para o uso da atual e futuras gerações. No texto do documento, é retirada a responsabilidade do domínio dos municípios, sendo exclusividade agora da União e dos Estados; também compete à União a criação do aparato legal sobre a gestão das águas. A Constituição de 1988 também revoga o Código de Águas, até então vigente, no que dizia respeito às águas particulares, alterando todo o seu domínio para público.

A nova Constituição consagrou o meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida”, de forma que caberia aos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos (referidos na Constituição por “poder público”) e aos entes particulares, defender e preservar os recursos naturais para o uso das futuras gerações. Apesar de não receberem uma referência específica na mencionada Constituição, as águas compõem parte de

alguns artigos (a partir de um enfoque mais econômico). Podemos destacar, entre as mudanças: (i) Alteração do domínio das águas, colocando-as exclusivamente no âmbito da União e dos Estados, excluindo assim, o domínio dos municípios. (ii) Extinção do domínio de águas particulares, admitido no Código de Águas então vigente, tornando-se assim, todas as águas públicas. (iii) Passa a ser competência da União, fazer leis sobre as águas e sobre energia elétrica, bem como instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (BRASIL, 2007).

Tais elementos que começam a moldar a gestão do meio ambiente e, conseqüentemente, dos recursos hídricos, demonstram que o debate construído ainda no início da década de 1970 e popularizado ao longo de 1980 fez com que houvesse um consenso quanto à preocupação em criar uma nova possibilidade de desenvolvimento que interiorizasse práticas relacionadas à proteção ambiental. Essa postura posicionou o Brasil na esfera internacional como aquele que detém uma das legislações ambientais mais avançadas, se comparada a outras legislações. Entretanto, a crítica está na aplicação dessa legislação, uma vez que a consciência predatória ainda perdurava como principal prática, isto é, apesar de o Brasil possuir uma legislação com instrumentos sofisticados, sua aplicação esbarrava em condições extremamente restritas (COSTA, 2003; BRASIL, 2007; NASCIMENTO, 2014).

Entendendo que o Código de Águas foi promulgado no momento em que o Brasil fazia sua transição de uma sociedade agrícola para uma urbana-industrial, os usos econômicos da água, evidentemente, tiveram que ser disciplinados, principalmente com o objetivo de proporcionar um rendimento seguro que possibilitasse a exploração do potencial hidrelétrico do país. Apesar de ser uma lei inovadora naquela época, com provisões para o controle da poluição, a ideia do “poluidor-pagador” nunca foi aplicada completamente. Foi durante os anos de 1980 que os responsáveis pelo setor de águas dos governos e demais profissionais da área consideraram urgente pensar em uma legislação “moderna” específica para a gestão da água. Tal postura fazia parte do contexto que o país passava, resultante de uma série de reformulações decorrentes da abertura política pós ditadura militar, inclusive em nível constitucional.

Passados mais de 40 anos das mudanças advindas do surgimento de uma agenda ambiental internacional, por meio da Conferência de Estocolmo, o Brasil tem posição de destaque nas negociações e alianças estabelecido entre os países. Essa presença importante decorre de características ambientais próprias do país, como a ainda considerada abundância de recursos naturais e maior disponibilidade de reservas de água doce do mundo, bem como por estar posicionado social e economicamente como um país emergente. Entretanto, uma característica contraditória levanta preocupação: a proatividade levou o país a uma posição de

liderança na esfera internacional, mas em âmbito interno demonstra uma posição defensiva. Tal paradoxo nos força a questionar sobre o real compromisso do Brasil em relação à agenda ambiental (FERREIRA, 2011).

Dado este arranjo legal, a gestão dos recursos hídricos, como já dito aqui, depende diretamente de uma ação coordenada entre o Estado e os governos. Esta coordenação é talvez o desafio mais difícil para a implementação de uma política regulatória. Com a adoção da nova Constituição, houve um apelo para reavaliação de todos os arranjos institucionais relacionados à água. Os resultados começam a surgir quando alguns estados começaram a desenvolver seus próprios sistemas para gerenciar os rios localizados dentro dos seus limites territoriais. O processo de discussão foi aberto a diferentes setores da sociedade, sendo que as instituições de pesquisa desempenharam um papel muito importante na liderança dessa arena de debate. A Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH, fundada em 1977, ganha visibilidade e começa a mobilizar a opinião pública por meio dos seus informativos, o que permitiu a inserção de novos conceitos na discussão. Em particular, a declaração da ABRH de 1989 incluiu as seguintes preocupações:

1. O gerenciamento dos recursos hídricos deve ser integrado, sem dissociação dos aspectos quantitativos e qualitativos, considerando as fases aérea, superficial e subterrânea no ciclo hidrológico.
2. A unidade geográfica básica a ser adotada para o gerenciamento dos potenciais hídricos é a bacia hidrográfica, como decorrência de condicionante natural que governa as interdependências entre as disponibilidades e demandas de recursos hídricos em cada região.
3. A água, como recurso limitado que desempenha importante papel no processo de desenvolvimento econômico e social, impõe custos crescentes para sua obtenção, tornando-se um bem econômico de expressivo valor, decorrendo que:
  - a) a cobrança pelo uso da água é entendida como fundamental para racionalização do seu uso e conservação e instrumento de viabilização de recursos para o seu gerenciamento;
  - b) o uso da água para fins de diluição, transporte e assimilação de esgotos urbanos e industriais, por competir com outros usos, deve ser também objeto de cobrança; (\*).(\*). princípio poluidor-pagador, já previsto no Artigo 111 do Código de Águas e no inciso VII do Artigo 4 da Lei N 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.
4. Sendo os recursos hídricos um bem de usos múltiplos e competitivos a outorga de direitos de seu uso é considerada instrumento essencial para seu gerenciamento e deve atender aos seguintes requisitos:
  - a) a outorga de direitos de uso das águas deve ser de responsabilidade de um único órgão, não setorial, quanto às águas de domínio federal, devendo ser atendido o mesmo princípio no âmbito dos Estados e Distrito Federal;
  - b) na outorga de direitos de uso de águas de domínio federal e estadual de uma mesma bacia hidrográfica, a União e os Estados deverão tomar medidas acauteladoras de prejuízos recíprocos mediante acordos entre os Estados, bi ou plurilaterais, definidos em cada caso, com interveniência ou participação da União. (ABRH, 1989).

Em que pesem todas as mudanças governamentais e institucionais ao longo das décadas de 1970 e 1980, principalmente após o contexto de redemocratização do país, o aparato de leis criado no período Vargas significou a regulação basilar do setor de águas até os anos 1990. Foi somente a partir dessa década que debates mais assertivos foram colocados na agenda da questão hídrica, principalmente sobre uma nova configuração de gestão que atendesse o que havia sido preconizado na nova Constituição Federal. Esta, por meio do artigo 21, inciso XIX, responsabilizava a União pela competência de criar um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além de deliberar sobre os usos das águas e os critérios de outorga.

Consoante a isso, a Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, de 1992, reforçou os princípios já discutidos no âmbito brasileiro. O Estado de São Paulo foi o primeiro a desenvolver um sistema de gestão, sancionado em 1991. Em nível nacional, o projeto de lei que propunha a criação da política e do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, naquelas circunstâncias, sofreu duras críticas feitas pelo presidente da Comissão de Meio Ambiente e Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, o então deputado Fábio Feldmann, que alegava certa estratégia do Poder Executivo em manter os processos centralizados, retirando a participação da sociedade das arenas decisórias pertinentes. Os embates em torno do projeto permitiram posteriormente o aumento do nível dos debates e resultou numa proposta descentralizada e participativa. O processo de revisão legal e de políticas nacionais envolveu um amplo conjunto de participantes, desde capacitações e reuniões com profissionais da água, gestores públicos, ONGs, associações de bairros, até os usuários. Uma das questões mais polêmicas foi promover o uso racional através de preços. O resultado da popularização do debate e da consulta pública foi um projeto de lei que, em tese, refletiu as opiniões da maioria das partes interessadas e representou um acordo entre o governo, os usuários e a comunidade.

### 2.3 PROJETO DE LEI 9.433/97: DIVERSOS CAMINHOS POLÍTICOS PARA O SUBSTITUTIVO E O PESO DOS GRUPOS DE INTERESSE

Quando este estudo foi sendo arquitetado com o objetivo de formatar uma análise sob o prisma sociológico, aproximando-se da perspectiva das políticas públicas, percebeu-se que discutir sobre o “Estado em ação” necessitaria adentrar em diversos caminhos compostos por atores e arenas políticas, permitindo que elementos de sustentação da formação da política ambiental pudessem ser reconstituídos na descrição que segue. O dossiê composto por mais de setecentas páginas, em formato de proposta de Projeto de Lei nº 2249-1991, evidentemente o

documento mais importante no que se refere à fonte de dados sobre os seus trâmites, nos fornece o conjunto de atores, argumentos e cenários da política, determinantes para construirmos uma perspectiva analítica sobre a proposta nacional. Assim, a interrelação Estado-Governo-Administração Pública configura como importante elemento de compreensão do Estado brasileiro.

Com base na análise desse conjunto de elementos de sustentação da política ambiental, entendemos o formato do Estado que era desenhado desde meados da década de 1980 em grande parte dos países do mundo, através da fixação de novas diretrizes envolvendo a administração pública e outras dimensões de viés econômico e político. Diferente do que se tinha enquanto delimitação de um formato de Estado como preconizavam as correntes clássicas do desenvolvimentismo de meados do século XX – tendo como premissa que os seus aparelhos fossem apresentados como os meios adequados para que houvesse a promoção de uma mudança estrutural na esfera pública – a ideia defendida após 1980 consistia numa desvinculação do intervencionismo como principal característica do Estado, principalmente em âmbito econômico. Por outro, a instabilidade dos setores político e econômico abriu precedente para a reconfiguração estrutural, defendida primordialmente a partir de 1990, e significou o pontapé para a proposta de reforma do Estado, dos seus dispositivos e da organização da administração pública. Tal proposta de reforma teve início no governo de Fernando Collor de Mello e, logo mais, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a pauta é colocada em destaque de modo essencial, uma vez que a conjuntura econômica era marcada por uma crise fiscal (BRESSER PEREIRA, 1997; CARDOSO, 1998; COSTA, 2002).

[...] nosso Estado, na forma em que foi cristalizado pelas práticas governativas e pela Constituição de 1988, é um resultado híbrido de tendências heterogêneas. Grosso modo, ele é a confluência de três, no mínimo, situações e racionalizações distintas: a da era Vargas, a qual teve vários momentos, mas que no fundamental significou o fortalecimento de um Estado intervencionista no plano econômico, com alguma abertura para a "proteção social" no campo dos direitos trabalhistas e da previdência, e certa desatenção aos processos democrático-representativos; a da Constituição de 1946, com acento nos aspectos político-representativos da democracia; e, finalmente, a do período burocrático-autoritário dos governos militares, que enfatizou a tendência intervencionista no plano econômico (embora absorvendo a presença de capitais privados, sobretudo internacionais) e deu espaço a uma certa tecnocracia desenvolvimentista, mas que, obviamente, retrocedeu nos aspectos democrático-representativos, embora talvez tivesse até acentuado os aspectos de "proteção social" de grupos específicos da sociedade (CARDOSO, 1998, p. 8).

Em geral, o diagnóstico das reformas administrativas pleiteadas no governo Collor é apresentado pelas análises acadêmicas como extremamente negativas. As propostas de “desestatização” e de “racionalização” dos processos burocráticos e administrativos da máquina

pública aconteceram de modo aperiódico e, de acordo com algumas críticas mais radicais, beirando à irresponsabilidade, tendo em vista à formação de uma superestrutura ministerial dispendiosa para ser fiscalizada. Diferente do que estava sendo proposta nos últimos anos com os ideais de descentralização, a “concentração das estruturas” fez com que houvesse, na verdade, a centralização administrativa em alguns órgãos (STORCK, 1992; COSTA, 2002). Por outro lado, o primeiro governo de FHC possuía como principal objetivo governamental a proposição de uma reforma estrutural balizada em três grandes eixos. A reforma administrativa e previdenciária foi realizada por meio de votação no Congresso Nacional, criando emendas à constituição federal. Entretanto, a reforma tributária, composta por coalizões políticas com interesses diversos, foi retirada da pauta de avaliação pelo Executivo central.

A proposta de restauração da governabilidade na gestão de FHC (1995-1998) pode ser observada por meio da abertura da economia nacional à globalização. Nesse quesito, mesmo sustentados por atores transnacionais, os “vetores de governabilidade ambiental” posicionaram a problemática ambiental em um plano secundário. Um exemplo disso foi que o Ministério do Meio Ambiente<sup>19</sup> ficou sob a responsabilidade técnica de Gustavo Krause, filiado ao então Partido da Frente Liberal – PFL, tendo sua formação nada próxima dos aspectos técnicos da política ambiental. Em seguida, o ministério é ocupado pelo então deputado Sarney Filho, também filiado ao PFL. Entre as pautas que o ministério deveria assumir, o discurso de posse de Sarney Filho focou em pontos, como 1) descentralização da gestão ambiental; 2) precisão dos indicadores de aferição do desempenho da administração ambiental; 3) ampliação das áreas protegidas, expansão da base florestal produtiva; 4) consolidação do processo de reorientação dos investimentos na Amazônia Legal; 5) otimização do processo de criação e instalação dos comitês de bacias hidrográficas dos rios federais. Vale lembrar que, neste momento, tais prerrogativas já se encontram sob a égide dos mecanismos de gestão das águas, previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos.

O que preocupou em seu discurso foi, entre outras coisas, a não menção à sustentabilidade, assunto amplamente discutido naquele momento, as organizações ambientalistas e demais movimentos sociais, bem como ao peso orientador da Agenda 21,

---

<sup>19</sup> Muitas mudanças estruturais marcam a história deste ministério. Suas atribuições tiveram início com a Secretaria Especial de Meio Ambiente, criada através do decreto nº 73.030/73, alocada no então Ministério do Interior. Em 1985, sob o governo de José Sarney, institui-se com a denominação de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, por meio do Decreto nº 91.145. Já no ano de 1990, no governo Fernando Collor de Mello, transforma-se este ministério na Secretaria do Meio Ambiente, revogada em 1992, no governo Itamar Franco. Já em 1993 foi alterado para Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e, em 1995, mais uma vez, transforma-se em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, incluindo o tema dos recursos hídricos. De novo transforma-se em Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, e em 1999 é denominado de Ministério do Meio Ambiente, nomenclatura usual até a atualidade.

principal documento sobre as tratativas, metas e compromissos ambientais. Naquelas circunstâncias, era possível visualizar um lento avanço no processo de descentralização administrativa, sofrendo duras críticas e avaliações de outros setores ligados ao meio ambiente no que tange à ação do governo. Uma conclusão a esse respeito é que as políticas ambientais deste período, a moldura da tecnoburocracia, mesmo com essa tímida descentralização, reforçaram e privilegiaram grupos econômicos. Chama atenção da literatura o fato de que alguns programas de governo, principalmente após 1996, não estivessem concatenados com a sustentabilidade, o que demonstrava certo descompasso com as tendências internacionais.

Essa contextualização prévia é importante para descrevermos como se deu o processo de criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, uma vez que partimos do princípio que as especificidades do perfil do governo não alterariam sobremaneira o escopo da política pública, de modo que a literatura pertinente classifica-a enquanto política de Estado (testaremos esta hipótese ao longo deste tópico). Diante disso, o início dos trabalhos com vistas a programar uma nova legislação reguladora das águas do país se deu antes mesmo da reforma do Estado brasileiro impetrada no período do governo FHC. Por meio do Decreto n.º 99.400/90, instituído ainda no período do então governo Collor, através da Secretaria de Assuntos Estratégicos, criou-se um grupo de trabalho cuja função era articular e sugerir alternativas, elementos e caminhos que permitissem o desenvolvimento de uma política nacional de recursos hídricos, junto ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, visando atender ao conteúdo da Constituição de 1988 referente à gestão dos recursos hídricos.

O arranjo deste grupo de trabalho contava com uma multiplicidade de atores oriundos de diversos segmentos da política do Estado, tais como representantes das Secretarias da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional e de Assuntos do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, além dos Ministérios da Marinha, das Relações Exteriores, da Saúde, da Economia, Fazenda e Planejamento, da Agricultura e Reforma Agrária, da Infraestrutura e da Ação Social. Isto demonstra a amplitude e complexidade envoltas no formato necessário para enquadrar a política pública, ao mesmo tempo em que significou diversos entraves e descontinuidades devido à formação de coalizões com interesses difusos. Naquela ocasião, o nome escolhido para a relatoria do projeto era o do então deputado Fabio Feldman, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, o qual realizou um substitutivo<sup>20</sup> de peso à época, consentido pela maioria do legislativo e pelos usuários, baseado em experiências internacionais de gestão.

---

<sup>20</sup> Caracteriza-se pelas alterações da proposta de texto original, introduzindo mudanças que podem modificá-la integralmente, a ponto de ser apresentada como um novo texto.

De forma geral, o substitutivo apresentado dava destaque, entre outros pontos, para o modelo francês de gestão das bacias hidrográficas, expondo-o como um sistema de sucesso no que concerne à participação dos usuários dos recursos e da sociedade de modo geral, como descrito na primeira parte deste estudo. Expressões adjetivas como “sólida viabilidade” e “recursos financeiros indispensáveis” eram utilizadas recorrentemente pela relatoria sempre que fazia menção aos investimentos indispensáveis à segurança da qualidade e disponibilidade da água, sinalizando para a cobrança pelo uso do recurso, reconhecendo-a como bem público dotado de valor econômico, estabelecendo a outorga e a cobrança. Tal mecanismo, a cobrança pelo uso da água, passava a existir como uma alternativa para sensibilizar sobre o uso racional dos recursos hídricos, de modo que a proposta era fazer com que se criasse uma racionalização do valor econômico do insumo e este valor retornasse para as bacias hidrográficas correspondentes em formato de investimento para a sua otimização. De forma geral, a proposta tinha como fundamentos, segundo o parecer preliminar datado de 1993, os elementos seguintes:

- a) A água é uma substância química essencial à vida;
- b) Todos têm direito à água necessária à manutenção de sua vida;
- c) A água é um recurso natural indispensável ao bem-estar e à qualidade de vida da sociedade humana, e à manutenção dos ecossistemas;
- d) A água é um recurso natural limitado, cujo valor reflete seus usos múltiplos e sua escassez relativa;
- e) A água é um bem de domínio do Poder Público;
- f) O abastecimento humano é o uso prioritário dos recursos hídricos;
- g) Distribuição equitativa de benefícios e custos por toda a sociedade;
- h) No uso de recursos hídricos, o interesse público prevalece sobre o privado, e o nacional sobre o regional e o local;
- i) O conhecimento do real estado dos recursos hídricos é um direito da sociedade;
- j) Compensação financeira aos municípios que tenham áreas inundadas por reservatórios, ou sujeitas a restrições de uso em decorrência de leis de proteção de recursos hídricos;
- k) Cooperação com os países vizinhos na gestão das bacias hidrográficas compartilhadas.

Estes fundamentos não são alterados até a aprovação final do projeto. Mas o ponto de destaque do substitutivo foi a atenção dada para a escolha por um sistema descentralizado e

horizontalizado, sustentado pela menor influência do poder público nos aspectos da política local. Segundo a relatoria, o projeto de lei primário dava excessiva atenção às funções do poder público federal na criação e controle da Secretaria Executiva de Recursos Hídricos. A alternativa apresentada para revertê-lo foi por meio da gestão participativa, na figura dos Comitês de Bacias Hidrográficas, que posteriormente seriam apresentados como a engrenagem de todo o sistema justamente pelo seu caráter descentralizador do processo decisório. Nesse aspecto, também houve a orientação para a criação de agências de bacia em nível local para cada comitê, tendo como principal objetivo a cobrança pelo uso da água, embora não tivessem a função de regulação, mas enquanto empresas públicas com influência acionária e de suporte técnico. Entretanto, as várias dimensões da proposta de lei demonstravam certa contradição, pois, ao mesmo tempo em que era apresentada como uma política de teor progressista e participativo, seus instrumentos de cobrança pelo uso da água denotavam certa aproximação liberal economicista.

No novo texto, mesmo com o cuidado de conceituar e detalhar os aspectos desenhados para a política, como a gestão participativa e a cobrança pelo uso da água, apresentou várias lacunas informativas, como foi o caso da responsabilização e dos pesos decisórios em relação ao controle dos recursos hídricos naquele formato participativo e descentralizado. Além disso, não ficou claro no texto o que era conceituado como “usuário das águas” ou “movimentos sociais”, deixando um campo amplo e difuso para a interpretação das possibilidades de participação de uma diversidade social ou se a decisão seria tomada por grupos de experts. Nesse mesmo contexto não percebemos como o poder público condicionaria a ampliação da participação nos debates sobre a política ambiental. Na prática, muitos obstáculos foram colocados para que o formato de gestão participativa fosse aplicado, o que ia de encontro às prerrogativas da legislação. O substitutivo deixava claro sua fundamentação nos princípios preconizados na Conferência de Dublin sobre Recursos Hídricos e Desenvolvimento Sustentável, em 1992, já apresentados em outro momento deste texto.

Antes disso, a Lei nº 6.938/81, aquela que criou a Política Nacional de Meio Ambiente, lançava a proposta de articulação de um sistema descentralizado de gestão ambiental. Tal sugestão seria atribuição do Sistema Nacional de Meio Ambiente, este que seria composto por um órgão superior, um órgão central, outro de teor consultivo e deliberativo, um órgão executor e, por fim, os órgãos seccionais e locais. Entretanto, naquela ocasião, os municípios e estados não foram consultados ou informados sobre como seria a sua participação nesse processo, tampouco sobre quais seriam as suas responsabilidades e atribuições. Tal debate somente é fortalecido com a atual Constituição, que encerra a discussão referente à descentralização *versus*

centralização dos processos políticos, pois apresentava uma avançada perspectiva sobre a questão ambiental, mais especificamente da água, embora esbarrasse em grandes desafios para sua implantação.

Nesse ínterim, a descentralização na esfera pública ambiental possuía também como objetivo o combate a estruturas clientelistas historicamente consolidadas, as quais seriam confrontadas por mecanismos de governança que reduziriam a vulnerabilidade política. Por isso que, a princípio, os investimentos em participação social significariam a entrada de várias esferas decisórias nas arenas de articulação de políticas ambientais, o que constrangeria a habitual prática de cooptação em fóruns deliberativos. Entretanto, as barreiras para que isso efetivamente acontecesse foram ilustradas por alguns fatores, desde a falta de técnicos experts alocados nas estruturas dos órgãos municipais e estaduais, até a ausência de investimentos financeiros para estruturação das secretarias, capacitação e infraestrutura, o que criou uma imagem, à época, de que as instituições públicas de cunho ambiental eram despreparadas técnica e estruturalmente para assumirem responsabilidades e decisões que envolvessem a complexidade da causa.

O resultado da relatoria de Feldman foi uma ampla consulta à sociedade, desde usuários até empresários, mas, no governo FHC, em 1995, a relatoria do projeto de lei foi transferida para Aroldo Cedraz, então deputado também filiado ao PFL. O novo relator defendia a ideia de que não era mais necessário investir em participação popular e nas arenas de consulta pública, no processo que desenhava a política de recursos hídricos, considerando que tal exercício já havia sido realizado de forma eficiente no período em que Feldman esteve à frente da relatoria do projeto, embora tenha se aproximado dos interesses específicos do governo, haja vista que solicitou e organizou reuniões com os Ministérios do Meio Ambiente, Minas e Energia e a Secretaria de Assuntos Estratégicos. Diante disso, embora tenha mantido o sentido primário do texto, com poucas informações adicionais, o novo texto substitutivo era mais simplista do que o apresentado pela relatoria anterior. Este formato permitiu muitas possibilidades de interpretação, gerando dúvidas sobre o conteúdo apresentado, principalmente no que dizia respeito à criação dos comitês de bacia e a forma como estes trabalhariam.

Entretanto, um ponto que merece destaque refere-se aos conflitos entre os ideias apresentados na proposta de descentralização da política e os interesses próprios do setor de produção de energia elétrica, uma vez que a proposta de gestão demandava por autonomia e posto decisório dos usuários das águas nas arenas construídas pelos comitês de bacia, o que, posteriormente, trouxe entraves e desafios para a aplicação do modelo de gestão integrada implantado, principalmente referente à atuação dos usuários e o trânsito na arena das políticas

ambientais. Outro ponto de conflito, não superado até a atualidade, dada a sua complexidade e os interesses difusos, refere-se à precificação da água, sendo que no último texto não foi possível localizar nenhuma mudança quanto à cobrança pelo uso. De modo geral, acordos historicamente consolidados, como a aproximação entre gestão dos recursos hídricos e o setor hidroelétrico, permanecem de maneira subjetiva, inclusive justificando discórdias entre setores do executivo federal. Naquele contexto, havia certo receio que a aplicação de um modelo de outorga da água a partir da cobrança pelo seu uso, espelhado em formatos europeus, impactasse o projeto de governo voltado para a privatização de alguns órgãos de responsabilidade estatal.

No ano de 1996 é apresentado mais um substitutivo ao projeto, agora pelo então deputado Romel Anízio, filiado ao atualmente extinto Partido Progressista Brasileiro. Sob aquela circunstância, o deputado realizava as pontes de diálogo entre a câmara de deputados e o poder executivo, sendo que o novo substitutivo destacou as necessidades apresentadas e reivindicadas pelo Ministério de Minas e Energia. Segundo o texto, “*a política e o sistema de gerenciamento, instituídos pelo Projeto, beneficiarão significativamente a geração de energia hidrelétrica*”. Classificações como “planejamento integrado” e “sistema centralizado de outorga” eram apresentados como elementos determinantes para garantir “*às hidrelétricas a água necessária para seu funcionamento, impedindo derivações a montante não previstas originalmente*” (BRASIL, 1996). A proposta de inclusão faria parte do texto final em formato de lei, embora tenha passado por várias críticas de outros setores. De forma geral, as modificações sugeridas por Romel Anízio escancaravam a oposição que o setor de produção de energia elétrica tinha com a ideia de descentralização e gestão participativa formatada para a nova lei de águas, uma vez que o setor interpretava a nova política como sinônima da redução dos mecanismos de controle do governo federal sobre as decisões. Ademais, destacamos outro importante trecho do parecer:

Nas discussões desenvolvidas com os interlocutores do Poder Executivo, apresentaram-se como principais pontos de divergência os *aspectos relacionados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e a forma de arrecadação*, a administração e a aplicação dos recursos dali provenientes. Diversas questões de forma e redação e a *necessidade de uma melhor compatibilização com a política de energia elétrica* foram levantadas.

Em função dessas discussões - ressaltou-se que intensas – várias adaptações foram sugeridas ao texto aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, destacando-se:

- a possibilidade do Poder Executivo Federal ter maioria de 50% mais um no Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- a administração por entidades financeiras oficiais, dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

- a retirada de funções características de banco de desenvolvimento, dadas às Agências de Água;
- um regime transitório para outorga de direito de uso de recursos hídricos para geração de energia elétrica;
- a previsão de um projeto de lei específico, a ser enviado ao Congresso Nacional no prazo de 120 dias, tratando do regime jurídico das Agências de Água; e
- a reintrodução, no texto, de modificações no art. 1º da Lei nº 8.001, de 1990, que trata da distribuição dos royalties pagos pela exploração de potenciais hidrelétricos a órgãos do Poder Executivo (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Nesse contexto observamos o peso decisório e de articulação do setor elétrico, fortalecido ainda na Era Vargas e, desde então, alimentado como uma importante engrenagem política, econômica e mote do Estado. Ao ter acesso a todo o dossiê de tramitação, beira a obviedade que a nova lei de águas somente viria a ser aprovada com as adequações defendidas pelo setor elétrico, ficando explícito que desde os debates em torno do Projeto de Lei 2.249/91, até a sua aprovação na Câmara dos Deputados cinco anos depois, as alterações do parecer do Ministério de Minas e Energia foram determinantes para a arquitetura da proposta. Por isso, a lei encaminhada para votação em 1996 contava com o conteúdo defendido pelo então deputado Romel Anízio. É nesse contexto que observamos a retirada do poder decisório dos comitês de bacia conforme defendido por Feldman, sendo esta característica apontada pelos críticos do primeiro substitutivo como privilegiadora de grandes poderes aos comitês, atribuindo-lhes, agora, o caráter apenas consultivo no que tange à gestão das bacias hidrográficas.

Este fator contraria grande parte da literatura que compara o modelo de gestão descentralizada e participativa brasileiro com o formato francês de gerenciamento das águas. Há certa recorrência em grande parte da literatura sobre o tema em insistir que as políticas de implementação dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil, bem como a Política de Recursos Hídricos se espelharam estritamente no modelo francês. É bem verdade que ambos os formatos estejam alicerçados pelos princípios da descentralização, participação e integração, mas falamos de duas culturas políticas distintas e mercados da água opostos. Segundo Abers e Keck (2017), do mesmo modo que a proposta de implementação de uma nova política das águas da década de 1990 não absorvia todos os instrumentos do modelo francês, ela não atendia a outros artifícios de maior apelo internacional à época. Por um lado, os comitês de bacia franceses criam suas estratégias de ação utilizando como orientação o mercado da água, diferente do contexto brasileiro, em que foi criado um campo dentro das próprias instituições com poder deliberativo para que os diferentes grupos se posicionassem em nome do interesse público.

Boa parte das críticas contidas no dossiê refere-se à subjugação do formato da política ambiental aos interesses do setor elétrico. Isso fica explícito durante todo o relatório com o parecer do Ministério de Minas e Energia, sendo que o atendimento das suas reivindicações

figurava como condicionante para que o projeto de lei fosse colocado em votação posteriormente. Tal situação nos força a problematizar sobre as mudanças efetivas quanto à aplicação da lei, uma vez a sua proximidade com o setor elétrico. De forma contraditória, ao mesmo tempo em que se constituiu um marco regulatório entendido pelos analistas de políticas públicas como moderno e de gestão participativa, acolhendo e adequando-se as sugestões internacionais, esta política guarda elementos que privilegiam as intenções do setor de produção de energia hidroelétrica, tanto no contexto empresarial quanto de governo. Sua principal influência é observada nos instrumentos de cobrança pelo uso da água. Nesse sentido, esses instrumentos econômicos foram sugeridos com o objetivo de complementar as lacunas ou incongruências de formatos tradicionais de comando e controle de outrora, estes que se sustentam através da regulamentação direta pelo Estado (NOGUEIRA; PEREIRA, 1999). No novo formato, a ideia de comando estava ligada aos mecanismos de outorga pelo direito de uso da água, já a ideia de controle volta-se para a responsabilidade de fiscalização por parte do Estado. Embora fosse motivo de várias críticas quanto às várias concessões e transformações desde o texto inicial, a aprovação da Lei 2.249/91 na Câmara dos Deputados, em outubro de 1996, foi encarada como uma importante mudança nas engrenagens da política ambiental brasileira.

De forma geral, mesmo em torno de alguns entraves, destacavam-se os aspectos voltados à descentralização, suporte legal para a criação dos comitês de bacias hidrográficas e implantação do Departamento de Água e Energia Elétrica. Além disso, abriu-se espaço para que instrumentos técnicos e econômicos fossem apresentados como elementos determinantes para o novo formato de gestão por meio da cobrança pelo uso da água e da criação do sistema de outorgas. Tendo em vista os seus instrumentos gerenciais, a nova proposta de lei de águas já apresentava como intento de fiscalizar e controlar o uso de modo eficiente e racional. A mídia apreendeu o debate sobre a aprovação dessa nova lei principalmente apresentando as mudanças conceituais e de perspectiva quanto ao recurso, este que, naquela ocasião, era caracterizado como um bem limitado e de valor econômico, confrontando com a ideia até então consolidada de recurso infindo e abundante.

Após a aprovação do projeto na Câmara, passou-se pelo Senado, onde foi aprovado sem nenhuma restrição ou alteração. Em janeiro de 1997, a lei é aprovada pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Atendendo a sua agenda econômica liberal, muito embora o texto vindo da Câmara de Deputados já apresentasse as orientações do Ministério de Minas e Energia, o presidente fixou treze vetos referentes ao setor elétrico. Entre os vetos de destaque está o que atingiu a arquitetura dos Planos de Recursos Hídricos, apontados como

orientadores no processo de implantação e operacionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos. Especificamente, uns dos vetos ocorreram nos incisos VI e VII respectivos ao artigo que cuidava dos planos de recursos hídricos, além de refletir no correspondente ao planejamento. Segundo consta na publicação do Diário Oficial, dia 9 de janeiro de 1997 (Seção 1), a explicação para os vetos é atribuída ao plano de privatizações do governo, inclusive no setor elétrico, por considerar que aqueles incisos contrariavam princípios basilares da outorga de serviços públicos e da Lei de Concessões. De acordo com a mensagem, referindo-se aos planos nacionais de recursos hídricos, argumenta que a sua instrumentalização é inexequível, tendo em vista que a *“sistemática adotada para o setor elétrico brasileiro permite obter tais elementos a nível de cada projeto somente após a licitação, a qual se dará depois de aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos”* (BRASIL, 1997).

Outro ponto imerso em exaustivas discussões e perspectivas conflitantes referiu-se à outorga do uso dos recursos hídricos. A preocupação demonstrada pelo Presidente da República novamente deixava claro o seu intento com o setor elétrico, particularmente sobre o poder de controle da nova lei de recursos por meio das regulações do setor, principalmente no processo licitatório. Se o artigo nº 17 sugeria que a outorga não adjudicava *“delegação de poder público ao seu titular”* - complementada pelo seu parágrafo único o qual sinalizava que *“a outorga de direito de uso de recursos hídricos não desobriga o usuário da obtenção da outorga de serviço público prevista nas leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.704, de 7 de julho de 1995”* (BRASIL, 1997) – o veto foi explicado justamente por meio da contestação frente à prerrogativa de a outorga não atribuir incumbência de poder público, deixando claro que era preciso garantir outorga total aos ganhadores de processos licitatórios.

Ao menos em nossa interpretação, quando estabelecemos um comparativo entre os textos que resultaram na lei em 1997, identificamos em sua primeira proposta que havia demasiada preocupação em moldar um quadro de gestão dos recursos hídricos mais bem operacionalizado e eficiente, com instrumentos e tarefas claros e uníssonos. De todo modo, apresentava a transferência de poder de um Estado centralizador, característico de outros momentos da história política do país, oportunizando o que seria a criação de certo formato autônomo para que a sociedade civil organizada e demais usuários pudessem participar e até mesmo deliberar em processos decisórios sobre a política das águas. Essa autonomia retiraria a subjugação destes atores ao Poder Executivo, uma vez que haveria, em tese, amplo estímulo à participação em contextos como os planos de recursos hídricos, agências, secretarias e comitês de bacia.

Em outro contexto, o texto final da lei deixa explícita a inquietação quanto ao projeto de reforma do setor elétrico. Diante disso, Scantimburgo (2016), em seu importante estudo de doutoramento sobre os regimes regulatórios e a Política Nacional de Recursos Hídricos, defende que a lei manteve a estrutura do primeiro substitutivo, mas aproximou o texto final de uma estratégia que retirou o poder decisório dos usuários, atribuindo-lhes caráter consultivo, o que fazia com que o poder público manipulasse mais mecanismos de controle e arenas decisórias. Naquelas circunstâncias, a autoridade responsabilizada ao setor de produção de energia, desde a década de 1930, inclusive enquanto condicionante para gerenciar os recursos hídricos do país por expressivo tempo, foi pouco afetada em decorrência da retirada do peso decisório na participação dos usuários e representantes.

Dando sequência à análise de Scantimburgo (2016), este reforça que a implantação da Lei 9.433/97, antes mesmo de significar uma nova legislação para o setor de águas, era apresentada como um importante instrumento de transformação nos perfis de políticas públicas, criadas durante o período de Reforma do Estado e opostas ao período do “Estado Vargasista” tão criticado pelo Governo FHC. A maior expressão de ruptura daquele período diz respeito ao fato de que, antes da Política Nacional de Recursos Hídricos, o controle das águas até então se fazia pelo Código de Águas. A nova lei passou por um processo de publicização o qual a apresentava como um avanço técnico, científico e de gestão pública, incorporando referenciais como desenvolvimento sustentável, gestão participativa e recurso finito. De modo geral, a impressão que temos é de uma tentativa de adaptação aos ideais preconizados pela comunidade científica e política internacional, além de espelhar orientações de ministérios de peso para o então governo, especificamente o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado<sup>21</sup>, bem como afastar a atribuição ideológica da água enquanto bem de posse do Estado.

De modo geral, não sendo um processo complexo e conflituoso durante a criação do texto de lei, a nova política das águas começou a esbarrar em aspectos voltados ao modo como seria regulamentada. O número de estorvos, questionamentos e interpretações equivocadas deixou a entender que naquelas circunstâncias não se encontrava elucidada a maneira como a efetivação da política pública aconteceria, contexto que suscitou um movimento de críticas ao governo. Acirradas as disputas pelo acesso e direito de uso da água, principalmente pelo setor de irrigação e indústria, explicadas em grande parte pela vagarosidade na execução da nova lei, estas tensionaram o debate público e midiático. Atrelado a isso, os descompassos quanto à sua

---

<sup>21</sup> Criado em 1936 e extinto em 1999. Suas competências foram transferidas para o Ministério de Orçamento e Gestão.

natureza pragmática, somados à demora em criar um debate com a sociedade sobre a implantação da nova lei já causavam um desgaste na recém política. Muitos desses conflitos foram explicados pelos críticos por meio de duas situações. Primeiramente, os privilégios ao setor elétrico, escancarados pela alteração do texto através dos vetos do Governo FHC, inflamaram as disputas pelo recurso. Em segundo caso, há um proposital esvaziamento do debate em arenas públicas que aproximassem a sociedade civil e civil organizada das estruturas do Estado no que tangia à efetivação da regulação da nova lei. Isto permitiu que uma das vias iniciais para atender as novas demandas fosse pela criação de uma agência reguladora do setor de recursos hídricos, reivindicada, principalmente, por grupos de movimentos ambientalistas, atores do poder público, do campo jurídico e representante dos usuários. Junto a isso, a ainda especulada crise do setor elétrico também já servia de argumento de contraposição.

Referente a estes conflitos, um dado que merece atenção e que precisa ser conectado à assertiva acima se refere à potencialização dos embates durante o processo de criação dos primeiros comitês de gerenciamento em níveis estaduais. Esses comitês foram estrategicamente posicionados em rios com fronteiras interestaduais, caracterizados como de maior domínio político, econômico e geográfico por um estado. Isto refletia que, quanto maior o rio sob domínio, principalmente geográfico, de um estado, mais dificuldade de diálogo para as tratativas das leis era visível, como foi o caso do rio São Francisco no nordeste brasileiro, o qual discutiremos noutro momento. Os caminhos tortuosos para implantação dos comitês demonstravam um fosso entre o texto da lei e uma cultura política historicamente autoritária e centralizadora, o que contrariava a proposta de uma política das águas democrática, coerente e equitativa. Diante daquele contexto, as discussões para regulamentação da lei trouxeram um cenário pouco interventivo, chamado de condomínio corporativo das águas, desenhado pela divisão dos votos entre os usuários e o poder público nos comitês de bacia hidrográfica, colocando estes últimos como maioria de voto, excluído de forma indireta a sociedade civil do processo decisório (SCANTIMBURGO, 2016).

Consoante à demanda para uma agência reguladora das águas, a criação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH se encontrava em tratativas, uma vez que este órgão era apresentado como a instância máxima da política pública. Mas, assim como o problema da formação dos comitês de bacia, identificou-se que as reuniões não contavam com representações de usuários das águas e demais membros da sociedade, de modo que aconteciam de maneira fechada e seus debates eram articulados de modo a excluir a maioria dos representantes. A defesa desse formato estava sustentada na ideia de que um conselho composto por um grande contingente de representações levaria à sua ineficiência. De modo transversal se

encontrava o debate sobre os processos de outorga, especificamente dos campos de negociação, o que dava a entender que tratar a água enquanto recurso econômico abriria margem para possíveis especulações. O campo do gerenciamento das discussões era mantido pelo governo federal que agora parecia representar os grandes usuários dos setores elétrico e de irrigação, perpetuando a dominação de outrora. Muito embora os aspectos técnicos previamente definidos no texto da lei resguardassem os critérios para outorga, os grandes usuários, a exemplo das empresas de saneamento e abastecimento, quando de capital privado, hidrelétricas e irrigação (com forte peso do agronegócio), conseguiam tencionar e exigir maior outorga.

Parte desses embates sobre poder decisório, espaços de fala, atuação dos usuários, empresas e demais representações na arquitetura da política pública foi interrompida com os arranjos participativos apresentados em 1998, a partir de um dos braços do plano de estruturação da Política Nacional de Recursos Hídricos, através do Decreto nº 2.612 que regulamentou o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Em seu formato geral foi determinado o número de integrantes que comporiam o órgão, a distribuição do peso de caráter consultivo e deliberativo, bem como as principais funções de cada membro. Sua arquitetura, com vinte e nove membros, *a priori*, representava um quadro simples por opção do governo. Desses membros, a maioria era composta pelo governo federal, este com papel autônomo no processo de estruturação, perfazendo o total de quinze representantes com direito a voto distribuído entre membros do Ministério de Minas e Energia, da Indústria e Comércio, dos Transportes, da Agricultura, da Fazenda e Planejamento. Este formato pôs em xeque o projeto de descentralização das políticas ambientais e veementemente defendido na Lei 9.433/97, uma vez que o poder de decisão estava sob o governo federal. Nessa perspectiva, Scantimburgo (2016 p. 176, grifos nossos) reforça que:

Ao se analisar a composição do Conselho imposta pelo decreto, percebe-se mais uma vez a contradição entre o que se pretendia com a PNRH quanto a ser uma política participativa, descentralizadora e democrática, e o que estava sendo regulamentado através do CNRH, em específico nas definições sobre a participação da sociedade. De acordo com o inciso III do parágrafo 4, *os cidadãos apenas seriam representados "por organizações não governamentais com objetivos, interesses e atuação comprovada na área de recursos hídricos, com mais de cinco anos de existência legal."* Além de limitar a participação mais ampla e difusa da sociedade, de forma que a mesma ficou reduzida apenas à ONGs, seria permitido apenas um representante entre os vinte e nove membros do conselho.

Diante disso, a escolha dos membros sofreu várias críticas relativas ao seu caráter pouco transparente. A publicação da implantação do Conselho, realizada em junho de 1998, demonstrou que o seu conteúdo não acolhia os anseios dos usuários e sociedade de forma geral.

Mesmo com a regulamentação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos enquanto organização máxima da Política Nacional de Recursos Hídricos, tendo as instâncias do governo e do setor elétrico (público e privado) como órgãos de poder de articulação e decisão majoritário, várias lacunas evidenciavam ainda algumas incongruências do novo aporte burocrático, jurídico e de gestão das águas, sobretudo no que se refere às ferramentas como as outorgas e a cobrança pelo uso da água, pois a nova regulação não explicitava de forma clara e objetiva sobre os seus processos. A anulação da participação de membros da sociedade civil, somada a estas lacunas permitiram, posteriormente, que o maior número de licenças concedidas tivesse como principal solicitante o setor de irrigação.

O texto do decreto demonstra esses elementos, embora tenha sido revogado em março de 2003 por meio do Decreto 4.613, não diluindo a sua base institucional:

Art. 1º O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, tem por competência:

I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários;

II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;

IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;

V - analisar proposta de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;

VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos;

VIII - deliberar sobre os recursos administrativos que lhe forem interpostos;

IX - aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos;

X - acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

XI - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso;

XII - aprovar o enquadramento dos corpos de água em classes, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e de acordo com a classificação estabelecida na legislação ambiental;

Parágrafo único. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do art. 51 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, ouvido o Comitê de Bacia Hidrográfica respectivo, poderá delegar, por prazo determinado, aos consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, legalmente constituídas, com autonomia administrativa e financeira, o exercício de funções de competência de Agência de Água, enquanto esta não estiver constituída (DECRETO n. 2612 de 3 de jun. 1998).

Aprovado e implementado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os esforços se voltam para criar mais uma instância determinante no funcionamento da PNRH, qual seja, sua Agência Reguladora. Somado às críticas quanto às contradições do novo corpo burocrático, o

governo precisava lidar naquele momento com uma nova crise hídrica, o que refletiu diretamente no abastecimento de água em todas as regiões do país, nos novos conflitos em torno da posse do recurso e em denúncias alarmantes de desmatamento, multiplicando as atividades do agronegócio e da irrigação, principalmente nas regiões Centro-Oeste e Norte do país. Estas situações potencializavam ainda mais os problemas em torno da gestão. Foi quando o governo se aproximou do Congresso Nacional com o intento da criação desta instância de regulação da política de recursos hídricos.

Junto a isso, foi colocado em pauta o Projeto de Transposição do Rio São Francisco, que compunha os planos de governo devido ao colapso decorrente da nova crise de água na região do semiárido nordestino no final de 1990. O que parecia uma alternativa à crise esbarrou na falta de consenso político do Congresso Nacional e na suposta ameaça à produção de energia elétrica da Companhia Elétrica do São Francisco – CHESF (SCANTIMBURGO, 2016). Segundo Mello (2008, p. 110), *“apresentado pelo governo Fernando Henrique como uma solução consistente para o problema da seca no semi-árido nordestino, o projeto de transposição catalisou e catalisa muitas disputas políticas”*. O fracasso do projeto de transposição, à época, emergiu para outras duas estratégias políticas consecutivamente fracassadas, a primeira sobre revitalizar ou, ao invés, transpor; e a segunda, baseada na defesa da transposição concomitante à revitalização (ANDRADE, 2002; MELLO, 2008).

Uma vez que a proposta de transposição do Rio São Francisco não era possível de ser levada adiante pelo governo naquelas circunstâncias, inclusive decorrente do seu desgaste, retoma-se a proposta de regulamentação a partir da criação da Agência Nacional de Águas. Na ocasião, o projeto foi apresentado atendendo a um duplo objetivo: fundar uma instância de operacionalização da PNRH e sanar os problemas da seca no Nordeste e demais regiões do país. A defesa do projeto conflitava com a agenda de privatizações, o que deixava espaço para interpretações de que a gestão das águas também passaria para a iniciativa privada, dado o interesse do governo de privatizar a Chesf. Os inúmeros embates deram munção para que o governo intensificasse o processo de execução da política de recursos hídricos, tendo em vista seus mecanismos de controle sobre a gestão das águas, camuflando sua preocupação com as possíveis consequências ao setor elétrico. Ao longo deste capítulo ainda trabalharemos a forma como esses argumentos foram colocados na arena de criação dos órgãos operacionais da Política Nacional de Recursos Hídricos, inclusive apontando para o conjunto das retóricas que afastou a sociedade do regime regulatório.

### **2.3.1 O Sustentáculo da Política das Águas: trâmites e conflitos na criação e no gerenciamento da Agência Nacional de Águas**

Muito embora as transformações empreendidas nos novos formatos da gestão da água necessariamente não tivessem origem nos processos de Reforma do Estado impetrados na década de 1990, observamos importantes elementos que puderam servir de chamariz para os rearranjos da Política das Águas, a começar pela descentralização das políticas públicas e pelo projeto de privatização. As privatizações que atingiram os serviços públicos geraram importantes mudanças no papel do Estado através da necessidade de criação de agências reguladoras, bem como dos seus marcos regulatórios fundamentais para atender à nova composição e acordos entre o Estado, a sociedade e o mercado. Sustentado pela tríade integração-participação-descentralização, o modelo de gestão das águas não comportava os mecanismos de alcance de regulação, uma vez que não estavam explícitos. A maioria dos trabalhos dedicados à análise desse tema apresenta a Agência Nacional de Águas – ANA – como primeira instância de regulação do setor, mesmo que as condições e comportamentos muito particulares da agenda dos recursos hídricos fizessem com que a agência se comportasse de forma diferente dos outros setores tipicamente regulados, como o de telecomunicação.

A ANA não desempenharia o papel de controlar ou gerenciar o mercado, uma vez que a água não se configura como um recurso privado, nem poderia ser, tendo em vista a estrutura própria do setor de recursos hídricos. Nesse sentido, a ANA dispõe de uma composição e gênese completamente diversas das demais agências de regulação, uma vez que os seus princípios transpõem a vertente iminentemente privada. Após a aprovação da Lei das Águas, o mesmo grupo técnico que compôs todo o seu trâmite passou a se atentar para o desenho dos seus instrumentos de implementação. Conduzido por Flávio Barth, o diagnóstico era o de que a criação de organizações que sustentariam a nova legislação esbarraria num conjunto de lacunas e imprecisões de cunho normativo não sanado no texto da Lei nº 9.433. Por meio do formato de articulação próprio da condução de grande parte do processo de construção da nova lei, o grupo aciona o seu poder de composição de redes políticas com a finalidade de diminuir os ruídos e as incongruências da então prematura Política das Águas. Para isso, vincula-se à Associação Brasileira de Recursos Hídricos e promove uma agenda de estudos e seminários os quais analisaram o que ainda seria necessário articular para que a nova legislação fosse aplicada de fato. Parte dos resultados desses estudos foi congregada ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, mas não reduziu os conflitos entre a normativa federal e estaduais, assim como não esclareceu as responsabilizações dos comitês de bacia hidrográfica. Mesmo que o órgão tenha

conseguido aprovar normativas mais rígidas para atingir o melhor formato de gestão, estas ainda não satisfatórias para absorver os eixos principais de condução do processo: a arquitetura do programa, o gerenciamento e as estratégias de acompanhamento.

A alternativa para solucionar o problema estava em uma prática política comum no Brasil, a criação de uma instância pública com poder de autarquia especial, uma espécie de agência executiva em esfera nacional. De acordo com as entrevistas fornecidas a Abers e Keck (2017), a proposta foi lançada numa reunião em Brasília, a pedido do então governador do Ceará, Tarso Jereissati, em que se encontravam presentes representantes do Banco Mundial e engenheiros de recursos hídricos. O motivo de Tarso Jereissati conduzir parte dessa reunião estava no fato de o Estado do Ceará ter sido pioneiro e referência no país no que competia à introdução de um modelo de gestão eficiente dos recursos hídricos, principalmente a partir da criação de um robusto órgão estadual de regulação. Na ocasião, Flávio Barth assumiu a necessidade de criação de uma agência federal, contrariando os seus próprios ideais de descentralização do processo. Naquelas circunstâncias,

*“Depois que a ideia surgiu, parecia natural, parecia tão óbvio. Antes ninguém pensou nisso”, recordou um dos participantes daquela reunião (Entrevista 13, Brasília, 2002). Agências reguladoras independentes eram uma tendência institucional e respondiam à privatização dos serviços públicos, um elemento central na agenda de reformas do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso. Essas agências deveriam ter uma diretoria colegiada não partidária, com mandatos desencontrados para evitar que a rotatividade simultânea de membros gerasse instabilidade na política. Esse formato era especialmente atraente porque o início do segundo mandato de Cardoso deveria gerar mudanças nos ministérios e em outros cargos governamentais, criando a possibilidade de que a chefia da nova entidade fosse entregue a um indicado político que não entendesse o novo modelo nem se importasse com ele (Entrevista 19, Brasília, 2002 apud ABERS; KECK, 2017, p. 129, grifos nossos).*

Além da sistematização dessa arena, a estratégia de apresentar uma proposta de instituição insulada também almejava alcançar a presidência da república, inclusive por meio do seu maior projeto à época, a privatização de setores específicos do Estado. Uma vez que um dos alvos deste projeto tenha sido o setor de produção de energia elétrica, a criação da nova agência foi entendida como um exemplo que traria equilíbrio, somando-se às pretensões da reforma do Estado à época. Foi através desta retórica que a proposta recebeu adesão presidencial e tramitou com certa celeridade pelo legislativo. Nessa configuração, o mesmo grupo técnico que conduziu o processo seria o que comporia posteriormente os principais cargos da instituição, principalmente Kelman, que se tornou o principal articulador da proposta, sendo nomeado para a diretoria do órgão.

Após um ano de tratativas do projeto de lei, a agência foi fundada no ano de 2000, por meio da Lei n. 9.984, e regulamentada pelo Decreto nº 3.692/2000. Sua configuração classificou-a enquanto autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tendo como responsabilidade o desenvolvimento de trabalhos técnicos necessários para gerir nacional e localmente os recursos hídricos. São atribuições da agência o desenvolvimento de estudos sobre hidrologia com vistas a avaliar a disponibilidade de água, avaliar novos projetos de recursos hídricos, fiscalização e regulação, além de fornecer apoio técnico à comissão sobre qualquer outra questão técnica. Sua gênese marca outro momento importante para o contexto das políticas de meio ambiente no Brasil, uma vez que a agência foi pensada com o intuito de apreender e sanar duas necessidades distintas. A primeira dessas necessidades tem relação direta com o projeto de descentralização das políticas públicas e consiste em dirigir todo o processo de mudanças na gestão e incentivar os estados para que estes criem as suas instâncias, agências e comitês de bacias hidrográficas. A segunda necessidade, embora pareça paradoxal, é a de garantir, em esfera central, a qualidade da capacitação técnica, haja vista a importância de dar respostas às mais variadas demandas da sociedade (COSTA, 2003; BRASIL, 2007; OCDE, 2015). Nesse prisma, Abers e Keck (2017, p. 130) resumem a sua criação como:

[...] um padrão clássico brasileiro: a criação de uma nova burocracia insulada que convivia (embora sendo independente dela) com uma Secretaria de Recursos Hídricos drasticamente reduzida, ambas alojadas no Ministério do Meio Ambiente. Por volta da mesma época, a secretaria perdeu os projetos de irrigação para o Ministério da Agricultura, mas reteve a secretaria executiva do CNRH e a responsabilidade de formular a política da água. Embora a ANA fosse, formalmente, apenas uma executora, acabou ficando com a maior parte dos recursos financeiros e da capacidade técnica. Os técnicos da água estavam divididos: alguns argumentavam que o sistema precisava de uma agência como a ANA para operacionalizar a legislação, enquanto outros a viam como uma volta à centralização e temiam que a ANA replicasse a função centralizadora que o DNAEE desempenhara. Essa segunda visão era mais comum entre aqueles que trabalhavam nos governos estaduais; alguns deles também apoiavam a maior participação da sociedade civil na gestão descentralizada.

Ambos os imaginários percorrem grande parte do seu processo de consolidação enquanto agência reguladora, tornando constante o conflito ideológico entre o que significava de fato a descentralização da política de recursos hídricos. Talvez o ponto de maior tensão se resume ao fato de a nova instância ter sido responsabilizada de desvirtuar da sua função para qual foi criada, o que escancarou novos confrontos entre a esfera nacional e local da política, perpetuando campos de disputas também entre órgãos que cuidavam da questão ambiental e hídrica. De forma geral, os argumentos postos na arena pública de discussão sobre a ANA não a posicionaram enquanto instância de gerenciamento dos serviços de abastecimento de água ou

saneamento básico, mas enquanto fiscalizadora dos princípios técnicos que viabilizariam a operacionalização da Política das Águas por meio das iniciativas públicas e privadas que se utilizariam de recursos hídricos. Além do mais, com a prerrogativa de incentivar o desenvolvimento de estudos sobre o tema, também se colocou como função a de fomentar programas e projetos que se enquadrassem nos ideais voltados para o modelo de gestão sustentável defendido à época. Tais empreendimentos visavam atender às orientações da estrutura funcional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, órgãos reunidos para pensar a operacionalização da política pública, atendendo aos princípios de gestão democrática e participativa. Acolhendo a dinâmica arquitetada para a criação da PNRH, a idealização em torno do papel operacional da ANA voltar-se-ia, evidentemente, para a sua interrelação com outros formatos de políticas ambientais dedicadas a atender as necessidades do setor hídrico com forte atuação do Estado. Especificamente, entendia-se como agência a função de gestão e fiscalização no acesso e uso dos recursos hídricos, atribuindo-lhe domínio sobre a distribuição destes recursos por meio da outorga.

Antes de tudo, precisamos conectar a criação da ANA e a estruturação da Lei das Águas a dois contextos políticos e ambientais específicos: a seca que assolava boa parte do país, inclusive restringindo o acesso a água em grandes centros urbanos, e os novos arranjos do setor elétrico. Em vista disso, foi enviada, em meados de 1999, para o Congresso Nacional, a proposta de viabilização administrativa e institucional do SINGREH e da ANA, com o intento de atender aos direcionamentos da ainda incipiente Política das Águas. Naquelas circunstâncias, o então presidente FHC, num evento sobre meio ambiente, defendeu a importância de criação da agência a partir, principalmente, da necessidade de sanar os problemas da seca na região nordeste e do combate à poluição das águas. Estas duas frentes argumentativas também serviam como resposta para as duras críticas que a atuação governamental e técnica vinha recebendo, por possível omissão nas tratativas sobre estes temas (COSTA, 2003; BRASIL, 2007; OCDE, 2015; SCANTIMBURGO, 2016).

Em muitos momentos do seu discurso, há uma tendência de trânsito argumentativo entre os avanços na criação de açudes e reservatórios de água no semiárido, tendo a situação no Nordeste como seu ponto principal, mas, reconhecendo os entraves para o atendimento pleno do interesse público. As ineficiências no processo de manejo dos recursos hídricos são apresentadas, então, como um problema da “falta de uma racionalidade global do sistema”. A ideia era que os problemas no abastecimento deveriam ser sanados por meio da regulação e democratização dos usos. Nesse sentido, a ANA era defendida enquanto instituição que surgiria como alternativa para que efetivamente a gestão democrática dos recursos hídricos fosse

implantada. Assim, aspectos em torno das responsabilidades dos usuários, dos usos múltiplos, do sentido de “bem público” e da regulação são retomados como pauta no processo de criação da agência, especialmente no que dizia respeito aos comitês de bacia e à participação da sociedade.

As discrepâncias em torno desse destaque são identificadas por Scantimburgo (2016), quando o pesquisador sinaliza para o fato de que, na grande maioria dos eventos de discussão para a criação da agência, há uma ampla participação de membros do Estado, a exemplo daqueles que compuseram o Ministério do Meio Ambiente e Minas e Energia, deputados e consultores técnicos, além de representantes do setor privado, como membros da Associação Brasileira de Recursos Hídricos e um emissário do Banco Mundial. Outro ponto contraditório tratou-se da criação do projeto para a implantação da agência pelo executivo federal, sem qualquer consulta pública. Muito embora houvesse um apelo para a necessidade da participação da sociedade, fator que levaria ao uso racional das águas, defendido desde os movimentos de abertura política do país, é importante destacar que grupos de muito interesse na causa não foram incluídos nesse processo, como o Movimento dos Atingidos por Barragem ou daqueles em defesa do Rio São Francisco<sup>22</sup>, os quais demonstravam ampla e expressiva atuação à época. Do mesmo modo, segundo o referido pesquisador:

[...] nada indicava na fala de FHC quais seriam os meios que permitiriam uma participação crescente da população na gestão hídrica. Somente designar à criação de comitês como espaço para participação social aparentemente não garantiria gestão democrática, ao passo que atrairia apenas os agentes já envolvidos no setor consolidando interesses dos grandes usuários. Caberia ao poder público instrumentalizar efetivamente a sociedade nesse sentido, de forma ampla e difusa, porém, isso era algo que passava à margem dos debates (p. 181).

A nova proposta da Reforma do Estado, no que tangia à gestão das águas, era apresentada por meio de um discurso exaustivo da necessidade de concretização de propostas já aprovadas. A reestruturação das engrenagens do Estado, evidentemente, apresentava a Política Nacional dos Recursos Hídricos e a Agência Nacional de Águas como importantes instrumentos do formato de gestão replicado também em outros setores, como o de energia elétrica. Na base desse modelo de administração pública estavam os órgãos reguladores, no

---

<sup>22</sup> Na época, inclusive, retomou-se o debate político sobre a Transposição do Rio São Francisco, proposta que passou por muitos momentos na história, desde o Brasil Império. Durante o século XX, a proposta de transposição foi retomada no período varguista como alternativa para aumentar o acesso à água no Nordeste Setentrional, também no regime militar com o argumento desenvolvimentista e volta no período de Itamar Franco e FHC, este que assinou o documento intitulado “Compromisso pela Vida do São Francisco”. Apenas no governo Lula a proposta de revitalização do rio e de criação de canais de transposição é implantada.

caso do setor de águas seria a ANA. Órgãos reguladores serviriam, então, como instrumentos para alcançar o Estado regulador que canalizaria os excessos de burocracia para estes órgãos, estreitaria os vínculos entre o setor público e privado e, segundo a perspectiva dos seus defensores, seria de interesse popular. O que estava por trás disso era o reforço de intenções voltadas para a ampliação de vínculos entre o setor público e privado, inclusive por meio da sua proposta de privatização. Ademais, a oposição ao “Estado fazedor” fez com que a instrumentalização das políticas públicas não mais estivesse sob responsabilidade dos ministérios, mas dessas agências de regulação.

Outros dois pontos polêmicos da proposta reforçavam os conflitos políticos e ideológicos em torno da questão. O primeiro deles dizia respeito à interpretação que colocou a ANA apenas como um órgão de aprovação e fiscalização de projetos relacionados aos recursos hídricos, uma vez que a agência foi apresentada rigorosamente como uma instituição de predomínio técnico, afastando-se de aspectos políticos de responsabilidade dos comitês de bacia. A ideia era que o órgão regulador deveria resguardar seus critérios técnicos, sua isonomia e neutralidade. O segundo ponto, retomado em muitos momentos de discussão da proposta, foi a interpretação de que a outorga da água significaria, na prática, um mecanismo para a privatização do setor, visão desconstruída pelo governo em muitos momentos, utilizando o mote do interesse público. Era evidente que o tema da cobrança e da outorga demandaria cautela, uma vez que chamava atenção e gerava dúvidas porque, aparentemente, no modo como o anteprojeto de criação da agência foi apresentado, os recursos hídricos eram expostos numa perspectiva economicista, muito próximos das funções de uma *commodity*, o que trouxe alguns conflitos com o setor elétrico, que direta e indiretamente influenciou nos andamentos da gestão das águas no país, por entender que deveria responder a mais um órgão burocrático. Nisso, houve um longo e exaustivo exercício de esclarecimentos das dúvidas, de modo a reverter os equívocos interpretativos, principalmente dos membros do Ministério de Minas e Energia. Assim, a ideia de mercantilização do recurso é desconstruída por meio da retórica do investimento, muito embora um expressivo grupo concordasse com uma espécie de “mercado de águas” (ANDRADE, 2002; MELLO, 2008; MEDEIROS; SANTOS, 2009).

Mais uma vez o setor elétrico consegue convencer que a construção de barragens, por exemplo, sanaria os problemas de abastecimentos, o que, conseqüentemente, cooperaria para a conservação dos recursos hídricos. Duras críticas a esta conjuntura eram apontadas pelo fato da permanência de privilégios ao setor elétrico. Estava em jogo a não subjugação a mais um órgão regulamentador, o que foi direcionado pela criação de um discurso voltado para a importância do setor elétrico, em detrimento de qualquer impacto social e humano, como o dos atingidos

pelas barragens. Nisso, o texto de criação da ANA, enviado ao Congresso Nacional, demonstrava grande peso do setor elétrico nas tratativas da proposta, deixando uma lacuna sobre a qual órgão este responderia (SCANTIMBURGO, 2016). Dessa forma, o conteúdo do projeto transitava entre aspectos técnicos e economicistas, posicionando a ANA como uma agência reguladora com característica de centralização dos processos federais, atendendo à prerrogativa de apreender os vínculos com os Comitês de Bacia Hidrográfica. No sentido operacional, as suas funções coadunavam com as do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Grosso modo, a função primária da ANA, quando da sua criação, foi a de consolidar os parâmetros impetrados pela nova Lei Nacional das Águas (ANDRADE, 2002; MELLO, 2008; MEDEIROS; SANTOS, 2009). O eixo de suas primeiras atividades consistiu em organizar os trabalhos voltados para a implantação dos comitês de bacias hidrográficas. Em segundo patamar estava o desenvolvimento de projetos voltados para a problemática da seca na Região Nordeste do país, com foco para as estratégias de convivência, bem como da proposta de despoluição de rios, denominados respectivamente de Pró-Água Semiárido<sup>23</sup> e o Programa Nacional de Despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES (ANA, 2002). Assim, tal agência foi responsabilizada pelo desenvolvimento do plano plurianual implantado a partir de 2000, via encontrada para aplicar os programas de gestão ambiental dos recursos hídricos, inclusive um dos seus principais projetos, o nomeado de “Águas do Brasil”, tendo como mote a ampliação da disponibilidade de água para o máximo de usuários possível. Consoante a isso, a ANA era alicerçada servindo de resposta aos entraves, conflitos e problemas enfrentados pelo setor, especialmente em relação a seca e a poluição dos rios, lagos e aquíferos. O resultado do primeiro ano foi contabilizado pela criação de comitês de bacias hidrográficas em rios muito importantes para o país, a saber, dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari, da bacia do Rio Doce e do Rio São Francisco.

Entretanto, embora houvesse a interpretação de que ações como estas significariam uma resposta célere às demandas regionais e federais, tão alardeada pelo governo, o trabalho da ANA esteve voltado sobremaneira para estudos de viabilidade em longo prazo e propostas de ajustamento institucional das bacias hidrográficas, sustentado pelo referencial de racionalidade dos usos das águas (PORTO; PORTO, 2008). Nesse sentido, a resposta mais rápida e supostamente objetiva para alcance da proposta veio com a cobrança pelo seu uso, entendido como um caminho de capitalização de recursos, que foi considerado como uma das principais fontes para a manutenção dos comitês de bacia. De acordo com Scantimburgo (2016), é essa

---

<sup>23</sup> O Programa Pró-Água Seminário serviu de importante norteador da Política Estadual de Recursos Hídricos de Sergipe, a qual será tratada mais adiante.

proposta de capitalização dos recursos que explicaria a criação dos comitês de maneira tão apressada, além da aprovação de alguns instrumentos em comitês que já existiam antes da lei de 1997, como foi o caso do Ceará. Entretanto, num momento em que o país passava por expressivos cortes orçamentários e pela ameaça de apagões constantes, o impasse estava em convencer a população sobre a necessidade de cobrança pelo uso do recurso, o que fez o governo agir de modo a mobilizar o aspecto emotivo e identitário da água para camuflar a real necessidade de outorga, que seria o único meio de sustentação financeira para gerenciamento das bacias hidrográficas.

O princípio da PNRH é claro: poluidor-pagador. Mas sua operacionalização é complexa, uma vez que se entende cobrança não como um imposto ou tarifa, mas uma espécie de pagamento por um bem de uso público. Nisso, há uma distinção entre o usuário, cuja finalidade é doméstica, daquele cujas atividades consistem em captar, lançar e/ou realizar qualquer uso dos recursos hídricos que não vise sua dizimação. Assim, de modo geral, não é função da ANA realizar ou decidir sobre a cobrança pelo uso da água nos espaços domésticos, mas regular o valor da cobrança a partir dos comitês de bacia hidrográfica, em tese, em conjunto com usuários, sociedade civil e poder público. Parte significativa da literatura sobre outorga frisa que é necessária cautela na diferenciação entre o sentido conceitual dos vocábulos “água” e o “recurso hídrico”, os quais são utilizados enquanto sinônimos em muitas leis, normativas ou relatórios técnicos, uso muito criticado por Pompeu (2010, p. 15), pois a água como um elemento natural, “*descomprometido com qualquer uso ou utilização*” e o recurso hídrico trata-se da “*água como bem econômico, passível de utilização com tal fim*”. Na Figura 1, apresentamos a linha do tempo respectiva à implantação das cobranças pelo uso da água:

**Figura 1** - Evolução da Implementação da Cobrança de Água no Brasil

Fonte: Adaptado de ANA, 2018b.

Mesmo com o Estado do Ceará despontando como pioneiro na cobrança da água, antes mesmo da implantação da PNRH, grande parte dos demais estados não consegue expressiva articulação política e técnica para que esta dinâmica ocorra (ANDRADE, 2002; MELLO, 2008; MEDEIROS; SANTOS, 2009). De forma geral, os instrumentos econômicos de gestão ambiental, bem como os relativos à gestão das águas, especificamente, apreendem tamanha complexidade analítica na esfera das ciências sociais, uma vez que são interpretados em um vasto conjunto de disputas em torno da construção de visões sociais da realidade, “*justamente porque são nessas disputas que os agentes sociais transitam em redes, em diferentes configurações e atuam efetivamente na construção das visões de mundo*” (MARTINS, 2008, p. 13). Puxadas por grupos de empresários, as críticas sobrecarregadas explicitavam a insatisfação ao encarar a cobrança como um entrave ao acesso absoluto às águas. Mesmo com duras críticas e lacunas procedimentais, a articulação para a cobrança ficou a cargo de cada estado e comitê de bacia.

As engrenagens da política de águas defendidas pelo governo, do ponto de vista da administração gerencial, colocaram os recursos da cobrança como elemento essencial para que fosse alcançada a proposta de desenvolvimento do setor de saneamento básico, inclusive o projeto de despoluição das bacias hidrográficas, o já mencionado PRODES, principal proposta da agência nos anos de 2000 e 2001. Naquele ínterim, os recursos derivados da cobrança pelo uso da água ganharam o patamar de grande importância, tendo em vista que foram apresentados

como a única fonte financeira para a gestão das bacias hidrográficas, recurso gerenciado pelos comitês de bacia. Instrumentos administrativos como aqueles firmados pelo comitê de bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, em São Paulo, existentes desde 1996, colocaram o comitê como o primeiro do Sudeste a implantar a cobrança pelo uso da água, no ano de 2003. Na Região Nordeste, o Estado do Ceará sempre desponta como pioneiro nas tratativas envolvendo a questão ambiental e, neste quesito, possui legislação própria, mas atendendo às normativas da Política Nacional de Recursos Hídricos, desde a década de 1990.

De modo geral, os exemplos da experiência internacional envolvendo os usos da água se mostram muito variados, como ilustrado no primeiro capítulo deste estudo. Em alguns casos, temos os custos administrativos sanados por meio de modelos institucionais altamente regulados e com critérios eficazes de cobrança. Fatores como estes repercutem diretamente nas formas de operação e sustentação de grande parte da infraestrutura hídrica. Do contrário, quando não existe uma jurisdição mais rígida, é possível identificar um alto nível de danos e ineficiência do uso da água. A precificação, em grande medida, é apresentada como necessária para alcançar a prática racional dos usos dos recursos hídricos, adjudicando preços que reflitam o seu real valor econômico. Os instrumentos para a implantação deste formato econômico-burocrático, sustentado pelo princípio do poluidor-pagador, têm se mostrado eficientes em muitos países do mundo, mas caminham a passos muito curtos no Brasil (THAME *et al.*, 2000).

Embora o imaginário público e do setor empresarial fosse permeado pela ideia de que a cobrança pela água se configurava como mais um imposto, o modelo de pagamento adotado pela ANA foi avaliado como o instrumento que mais se aproximava do ideal de administração pública. Outro caminho dessa instrumentalização se deu pelo suporte financeiro para criação de uma infraestrutura de tratamento de esgoto ou de melhoria das redes já existentes, sendo destinados recursos financeiros para empresas públicas ou privadas de saneamento básico. Esta competência confundiu o poder público quanto à sua função de pensar e implantar serviços de saneamento básico, principalmente em áreas de maior déficit, função que seguia sob encargo direto das políticas governamentais. Entretanto, de acordo com Scantimburgo (2016), o conjunto de normativas da agência reguladora condicionava seus incentivos à existência de um comitê de bacia hidrográfica na região em que atuava a companhia de saneamento básico, tendo os seus parâmetros de funcionamento enquadrados no SNGRH. Essa estratégia, na primeira década de funcionamento da agência, privilegiou bacias hidrográficas já operadas por comitês e empreendimentos de tratamento de esgoto, majoritariamente nas regiões Sul e Sudeste, o que restringia a atuação da ANA. O resultado disso foi que a Política das Águas pouco alcançou o

setor de saneamento básico, dada a sua falta de autonomia operacional e financeira para articular a construção de circuitos de tratamento de esgoto.

Especificamente, mesmo que a PNRH dedicasse parte dos seus instrumentos para viabilizar o setor de saneamento básico, este estava sujeito à legislação e políticas públicas próprias, muito embora naquela época não fosse possível dispor de uma regulação nacional eficaz que atendesse às características da pasta. Naquele momento, o país ainda rememorava os percalços que marcaram o famigerado Plano Nacional de Saneamento, operacionalizado na década de 1970 e abandonado em 1990. Quando da criação da ANA, o imaginário dos discursos apontava para a perspectiva de que muito da gestão havia sido modificado, mesmo que a sua composição tenha se mantido quase estática. O que não se discutia era que, para funcionar, a agência precisaria de investimentos financeiros e de logísticas impetrados pelo governo, de modo que só assim seria possível articular ações concretas, mas, ao contrário, o discurso do governo FHC atribuía demasiada responsabilidade à instância reguladora que não coadunava com as suas funções e princípios de autonomia. Até certo ponto, a ANA espelhava problemas característicos do novo modelo de administração, a começar pela baixa efetividade e pragmatismo. O pouco incentivo financeiro para o desenvolvimento de projetos e as várias tentativas de ajustes institucionais também serviram para sustentar essa situação (ANDRADE, 2002; MELLO, 2008; MEDEIROS; SANTOS, 2009).

Após isso, numa tentativa de reverter este já fatídico estigma, a agência de águas volta sua empreitada gerencial para propostas de regulação na Região Nordeste do país, principalmente aquelas já em fase de desenvolvimento, como o Pró-Água Semiárido, proposta desenvolvida por entes da sociedade civil organizada. Naquele momento, a Articulação do Semiárido representava um agente de peso no desenvolvimento e operacionalização de propostas para mitigação da seca na região e figurava como uma rede constituída por organizações sociais justamente para pensar em estratégias de convivência com o fenômeno. Atualmente, tal rede é composta por uma média de mil organizações voltadas para atender esta demanda e é amplamente conhecida por suas estratégias populares de armazenamento da água da chuva, do suporte a agricultura familiar e desenvolvimento de técnicas de agroecologia. Entretanto, as políticas de ajuste fiscal e de cortes no orçamento inviabilizavam boa parte das propostas, inclusive as apresentadas por movimentos ambientalistas. Mesmo com o peso dado ao Pró-Água Semiárido e a atuação da ASA, ilustrativo da arena pública que havia sido construída, o então governo não deu conta de efetivar ações de gerenciamento inovadoras e necessárias, uma vez que este havia se dedicado mais a alcançar outras possibilidades de racionalização dos custos dos seus programas na região. É preciso conectar esse contexto com

outro elemento contraditório da política governamental das águas naquele momento, a exemplo da dedicação para investimentos no agronegócio e na irrigação, retomando um interesse claro do primeiro período de FHC, como fica patente na análise de Scantimburgo (2016):

Ocorria que ao mesmo tempo em que a ANA buscava através do Proágua o monitoramento hidrológico e a regulamentação institucional para implantação do SNGRH com um discurso de uso racional da água e sustentabilidade, em especial nas bacias hidrográficas do Nordeste, o governo fomentava um programa de ampliação da irrigação voltada para o agronegócio com grandes somas financeiras. Mais do que regular o uso da água, as ações iniciais da ANA no intuito de gerar informações georreferenciadas sobre recursos hídricos poderiam certamente servir de base para a estruturação dos projetos irrigantes sabidamente dependentes de amplo uso de água, dado as informações que o mapeamento e as informações hidrológicas desenvolvidas pela agência poderiam fornecer (p. 219).

Tratar da problemática de acesso à água na Região Nordeste significou o mote para a atuação nos anos iniciais da ANA. Assim, não é de se estranhar que abordagens voltadas para a escassez de água e alta demanda de consumo nas bacias hidrográficas são apresentadas em grande parte dos relatórios de planejamento da época, em especial referente ao Rio São Francisco, que atendia tanto aos projetos de irrigação quanto aos de racionalização dos custos. Seguindo a mesma tendência da relação governo-setor elétrico, a aproximação da agência reguladora com as iniciativas privadas de irrigação retardou aquele que era o principal instrumento de gerenciamento da Política de Águas, a cobrança pelo seu uso, que seria implantada na bacia hidrográfica do Rio São Francisco apenas no ano de 2010. Talvez parte desse problema seja justificada por uma característica procedimental importante na concepção daqueles técnicos e dirigentes que compunham a agência na época: o formato desenhado para a gestão foi realizado de modo a negligenciar, ao mesmo tempo, as especificidades e heterogeneidades locais, mesmo que esse contorno atendesse a alguns instrumentos participativos. Mas, o explícito era que qualquer modelo de gestão administrativa implantado deveria atender aos mecanismos de controle indispensáveis para reprodução das novas lógicas do capital, mesmo que demonstrassem interesses paradoxais.

De forma geral, a atuação inicial da ANA demonstrou certa dificuldade de desprendimento de estruturas consolidadas ao longo do século, oportunizando uma visão utilitarista dos recursos hídricos, mesmos com um campo de tensão novo que reivindicava o atendimento dos ideais do desenvolvimento sustentável. Para além da atribuição do sentido utilitário, atende ao amplo projeto de aproximar o Brasil das orientações internacionais relativas à gestão dos recursos hídricos, inclusive aquelas colocadas pelos organismos de financiamento, como os bancos multilaterais. Apresentando uma estrutura objetiva, mas, muitas vezes

entendida como restrita ou limitada, ao mesmo tempo em que a agência enquadra o seu modelo de gestão daqueles novos ideais do capitalismo, preocupava-se com as novas concepções do ambientalismo e dos princípios da economia verde (MELLO, 2008; MEDEIROS; SANTOS, 2009).

O fato é que o primeiro ciclo de operacionalização da Agência Nacional de Águas, no governo FHC, foi permeado por entraves para atender as suas atribuições. A linha tênue entre o texto da lei e a prática demonstravam os problemas refletidos em todos os sustentáculos da política pública (COSTA, 2002). As dificuldades e lentidões para implementar os comitês de bacia hidrográfica e os sistemas de cobrança pelo uso da água são exemplos claros destas barreiras. Entretanto, o novo ciclo administrativo do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva reforçou essas dificuldades operacionais, incongruências e lacunas. Na realidade, o contexto social e político diverso travou, em certa medida, os ideais preconizados pelo modelo de gerenciamento proposto, não levado em consideração durante sua elaboração, dedicado muito mais ao embasamento de aspectos de uma política internacional em detrimento dos regionalismos.

Grande parte do modelo de gestão arquitetado nos dois mandatos de FHC foi replicada no governo Lula, inclusive com o destaque para o estímulo ao capital privado. Inicia, então, uma avaliação das funções daquele Estado, interpretado como detentor de agências reguladoras com atuação ineficiente. A proposta estava em resguardar as mudanças estruturais do governo anterior, mas ampliar a capacidade gerencial e seus mecanismos de controle. Respectivo às agências reguladoras, o governo assume tecendo críticas ao que ele classificaria como confronto no sentido das suas funções, sendo que estas não deveriam exercer, concomitantemente, as atribuições de estabelecer normas e desenvolver políticas estratégicas. A canalização de determinadas funções dos Ministérios para as agências de regulação, no período FHC, é vista pelo então governo como uma lacuna das funções do Estado. Isto estava vinculado aos desafios a serem enfrentados pelo governo: reordenamento do setor elétrico, de gás, petróleo e mineração, além de reavaliar os valores no consumo de energia e dos preços de combustíveis. De acordo com Scantimburgo (2016), era claro que o governo Lula almejava atribuir um novo papel às agências reguladoras, sobretudo alterando a sua autonomia no que concernia à deliberação sobre os preços das tarifas, principalmente de energia elétrica e combustível.

Mesmo com as críticas à prática, em certa medida, classificada como uma dilatação do modelo de priorização do setor privado em detrimento do público, uma vez o anúncio da não reversão das privatizações do governo FHC, os períodos governados pelo Partido dos Trabalhadores aprofundaram as políticas voltadas ao crescimento econômico, ampliando a

presença do Estado, muito embora não se desvinculasse do setor privado. A manutenção de uma política macroeconômica de outrora, aliada à proposta de mitigação das condições de desigualdade social, fizeram o governo transitar entre a permanência da ordem estabelecida e o foco em temas sociais pouco explorados até então. O fortalecimento das funções gerenciais do Estado determinou parte significativa das soluções propostas para infraestruturas triviais, mesmo com a flexibilização de parte do acesso a recursos naturais com vistas ao alcance das metas desenvolvimentistas. A garantia de algumas infraestruturas básicas, bem como o acesso aos recursos naturais dos mais variados, fez com que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES tivesse também lugar de destaque no setor ambiental naquele período. O modelo de gestão empresarial do Estado, atrelado às propostas de parcerias público-privadas, estreitou os vínculos com o Banco Mundial. Em nossa pesquisa de mestrado sobre uma micro política ambiental, o programa Águas de Sergipe (NASCIMENTO, 2014), concluímos sobre a demasiada aproximação do Estado, por meio das suas secretarias técnicas que tratavam a problemática da água de forma local com os técnicos do referido banco, então financiador dos principais projetos de desenvolvimento regional. De forma semelhante, o BNDES procurava atender às salvaguardas e demais orientações da referida agência multilateral.

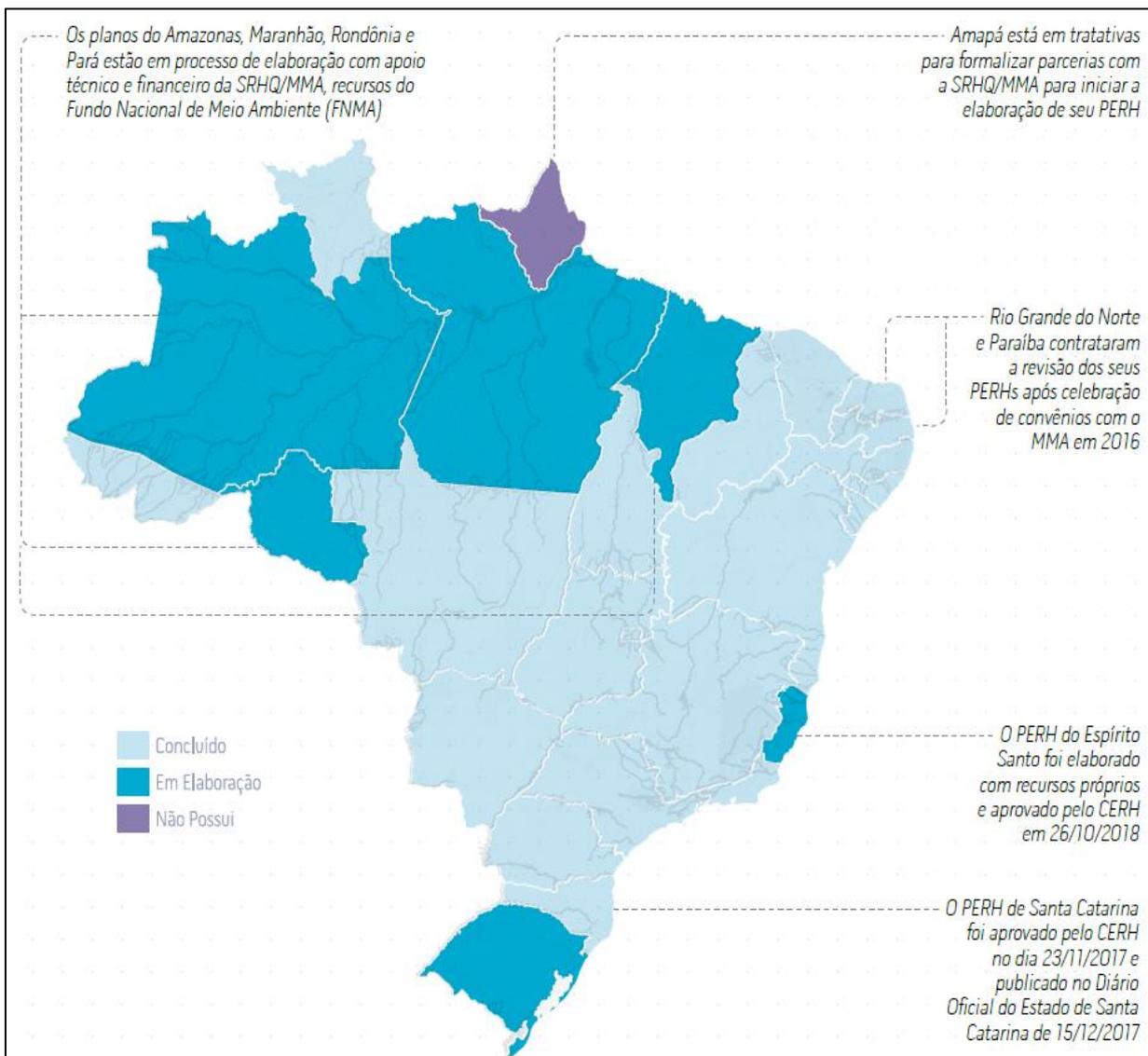
De modo geral, os empreendimentos que demandavam grande uso de recursos naturais também foram apresentados como proposta a partir do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, inclusive aqueles diretamente ligados ao uso da água. Adotando uma interpretação dos recursos hídricos intrincada em aspectos estritamente econômicos e técnicos, usual em momentos pretéritos, há um destaque e certa guinada para projetos hídricos em rios interestaduais de domínio da União. Insistentemente, Scantimburgo (2016) analisa a forma como o regime regulatório das águas no Brasil exhibe pontos conflitantes no que concerne à sua arquitetura, apontando para uma linha tênue entre a publicização de uma responsabilidade socioambiental dos empreendimentos e o alto grau de impacto destes. Nisso, põe-se em xeque os próprios motes de “desenvolvimento sustentável” e de “bem comum”, dado o avanço dos interesses privados e de mercado em empreendimentos hidroelétricos e do agronegócio.

Atualmente, após inúmeros rearranjos institucionais, a ANA é apresentada como uma agência reguladora cuja função é garantir o cumprimento dos principais objetivos e diretrizes da Política das Águas, por meio dos eixos sustentados em regulação, monitoramento, planejamento e aplicabilidade da lei. O primeiro eixo significa, na prática, que a agência controla os serviços públicos de irrigação; emite e fiscaliza o cumprimento de normas, principalmente os casos de outorgas; fiscaliza a segurança das barragens e controla as formas

de acesso aos recursos hídricos em rios de domínio da União, tanto aqueles com fronteiras entre países, quanto os que percorrem mais de um estado da federação, como é o caso do Rio São Francisco. Conectado a este primeiro eixo, com vistas a garantir o planejamento estratégico do uso da água, relativo ao monitoramento, foi criada a Rede Hidrometeorológica Nacional com a finalidade de acompanhar a conjuntura dos recursos hídricos do Brasil. Relacionado à aplicabilidade da lei, desenvolve e salvaguarda de projetos e programas que servem como sustentáculo da Política Nacional de Recursos Hídricos, inclusive daqueles capitaneados pelos estados. Além disso, há o incentivo e subsídios para a instalação dos comitês bacias a fim de atingir o modelo de gestão democrática e participativa. Por fim, no eixo de planejamento, fica a alçada de esquematizar os Planos de Bacias Hidrográficas.

Os instrumentos que sustentam os Planos de Bacias Hidrográficas, articulados nas esferas estaduais, visam mitigar os conflitos pelo acesso à água, considerando os interesses dos usuários, *“do poder público e da sociedade civil organizada, bem como as múltiplas metas a serem alcançadas em um período de vigência específico, ou ainda, propiciar a prevenção e a mitigação de eventos hidrológicos críticos, como as secas ou inundações* (ANA, 2018, p. 35). Passado por uma segunda revisão pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Plano Nacional de Recursos Hídricos atribuiu uma nova conjectura de indicadores e procedimentos capazes de avaliar as suas metas e seus mecanismos de ação. Nisso, a Resolução nº 181/2016 atribuiu as ações do plano até 2020, além das estratégias sobre responsabilidades, execuções e prioridades. Alguns resultados despontavam no ano de 2017, a exemplo dos estados do Maranhão e Rondônia que construíram os seus respectivos planos estaduais de recursos hídricos, e outros estados que iniciaram os estudos técnicos que antecedem o plano estadual. Na Figura 2, temos acesso ao avanço na criação dos planos estaduais de recursos hídricos, sendo o último registro do ano de 2017:

**Figura 2 - Planos Estaduais de Recursos Hídricos em 2017**



Fonte: ANA, 2018.

Segundo o relatório de conjuntura (2018) divulgado anualmente pela ANA, apenas o Estado do Amapá não possui previsão de criação do seu principal instrumento de gestão das águas, dado apresentado entre aqueles estados que fizeram parte dos processos de elaboração de planos estaduais que tiveram início entre os anos de 2017 e 2018. Parte desses planos sugeriram alternativas para o enquadramento dos corpos d'água por meio de algumas especificidades, principalmente naqueles casos de uso. Entretanto, é preciso lembrar que as tratativas alusivas às orientações burocráticas e demais normativas referentes ao que pode ser considerado ou não como corpos d'água são anteriores a própria Política das Águas no país.

## 2.4 NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS, ESTRATÉGIAS E SEUS REFLEXOS NA CONSTRUÇÃO DO APARATO LEGAL

Como dito em outros momentos deste texto, a nova demanda no que tange à gestão dos recursos hídricos, sob a ótica da ação do Estado, resulta na mudança mais significativa no ano de 1997, com a promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos por meio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Antes disso, a gestão dos recursos hídricos era realizada de maneira fragmentada entre os setores, numa confusa fronteira entre energia elétrica, agricultura irrigada e saneamento, ao mesmo tempo em que havia a centralização gerencial através dos municípios e estados com pouco foco administrativo, o que dificultava o planejamento geral. Avançando no período de redemocratização do país, técnicos e especialistas discutiram o imperativo de transformar esse panorama através da criação de um sistema integrado e descentralizado de gerenciamento (ABERS; JORGE, 2005). Isso levou os analistas de políticas públicas a considerarem o Brasil como um estudo de caso interessante, justamente pelas condições legais e burocráticas que delinearam a construção de um aparato sobre a maneira de tratar do tema. Apesar da extensão territorial e das diversidades regionais, naquele momento o país passou por uma mudança significativa na forma como a água é gerenciada e percebida por diferentes setores da sociedade.

Os olhares de vigilância do mundo voltam-se para o Brasil por este ser detentor da maior reserva total de água potável renovável do planeta. Tal reserva é distribuída de diferentes formas, dadas as especificidades regionais, muitas vezes contrastantes. Paradoxalmente, 70% da disponibilidade de água potável encontra-se na bacia hidrográfica da região amazônica, onde reside em média 7% da população. O restante da população brasileira depende dos outros 30% da disponibilidade de água. Foi a partir disso que pensar em uma política pública com viés descentralizado fez-se necessário diante das problemáticas inerentes a cada região: o problema da abundância de água doce, mas o baixo contingente populacional na Região Norte; os problemas decorrentes do clima semiárido e as ameaças constantes de seca no Nordeste; lidar com dois tipos de ecossistema no Centro-Oeste, dominado pela pecuária e atividade agrícola extensiva; problemas decorrentes da atividade industrial no Sul e Sudeste, regiões com grande desequilíbrio em relação à oferta/demanda (COSTA, 2003; BRASIL, 2007).

A Política das Águas, em sintonia com os acordos, referenciais e perspectivas conceituais e teóricas derivados das conferências internacionais sobre meio ambiente e recursos hídricos já citadas ao longo deste estudo, mais especificamente da Conferência de Mar Del Plata e o terceiro Fórum Mundial da Água, em que pese a mudança de postura quanto às novas

preocupações sobre a disponibilidade e acesso aos recursos naturais, agora apresentados como finitos, progrediu, em tese, para superar um sistema muito permissivo à propriedade privada sobre a água, por meio do destaque dado a prevalência do interesse público no que diz respeito aos recursos hídricos. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a classificação das águas era comumente realizada de acordo com sua propriedade como águas públicas, pertencentes a entidades jurídicas públicas nacionais, águas comuns e águas privadas. Com a revogação de grande parte do Decreto nº 24.643/34, a percepção jurídica, científica e política de que a água é um recurso natural limitado levou a várias mudanças de ordem jurídica e de governabilidade, especialmente a partir do final da década de 1990. Antes disso, a própria Constituição extinguiu o domínio das águas tidas como municipais e privadas. Assim, todos os corpos d'água tornaram-se de domínio público, ou seja, não estavam sujeitos à livre apreensão.

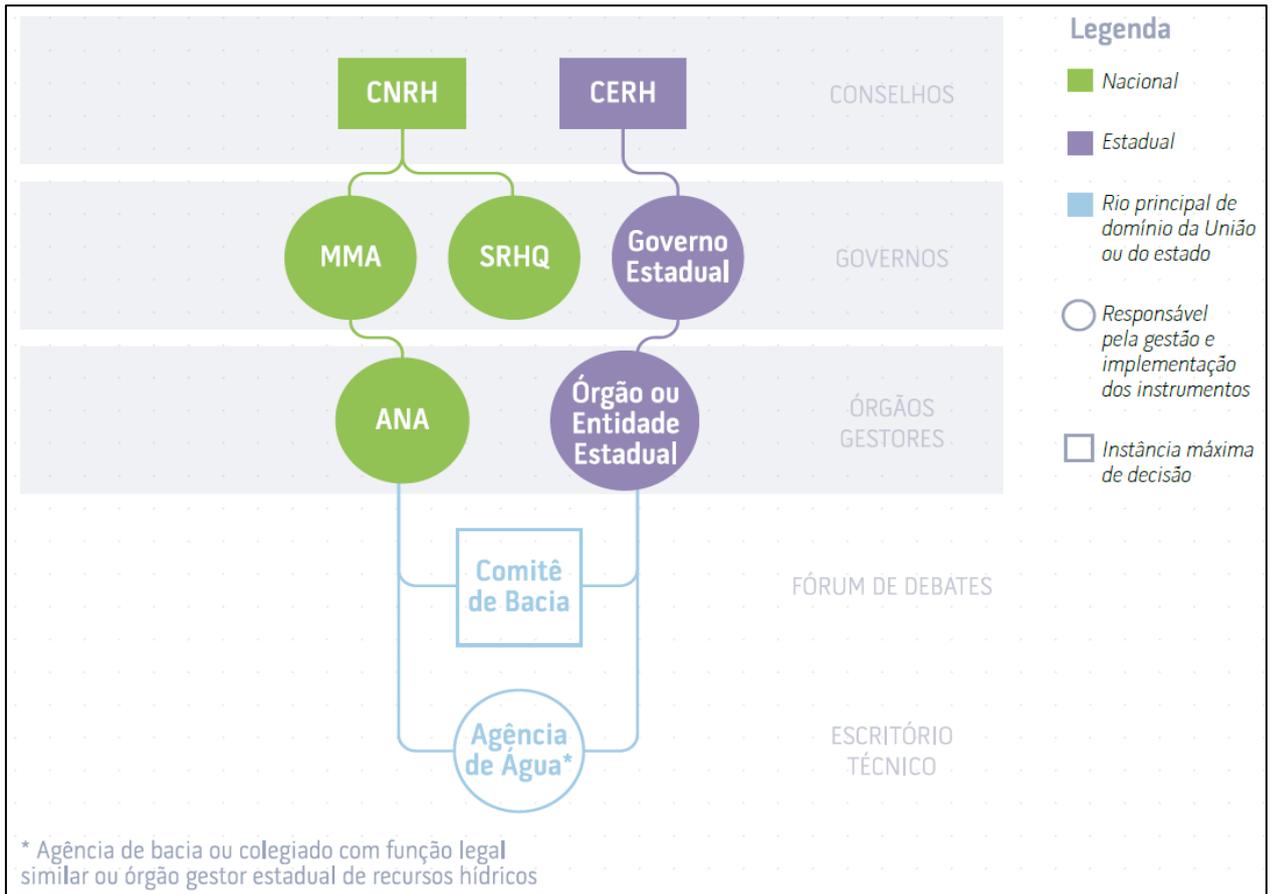
Entretanto, esta mudança não é tão simples quanto parece, como ficou explícito no tópico anterior, tanto na prática da sua gestão quanto dos aspectos políticos e jurídicos. Determinar que o meio ambiente e os recursos hídricos de forma particular são bens públicos de uso comum não significa que devemos ignorar que em muitos episódios históricos desde a implantação da lei, algumas engrenagens da política foram tratadas isoladamente, às vezes como ativos de interesses privados. Entretanto, o princípio do “público” na gestão dos recursos hídricos, do seu acesso e distribuição, não se justifica por caráter subjetivo, mas porque o “titular” do meio ambiente é toda a coletividade. Ademais, o princípio da não exclusão determinou que uso seja público porque todos têm o direito de acessá-lo, o que o torna *comum*, uma vez que se ratifica a noção de “recurso compartilhado”.

Partimos do princípio de que (1) se um sistema de gerenciamento pretende que os usos essenciais da água sejam garantidos e (2), se a água é um bem econômico e é para ser visto como tal, um sistema normativo deve disciplinar seus usos, dentro de um quadro institucional e jurídico. No entanto, esse quadro deve ser adaptado às conjunturas e limitações enfrentadas por cada região de modo específico. Por conta disso, a principal preocupação estava na flexibilidade do sistema, sendo esta a primeira e mais importante condição acordada desde o início do processo de reforma da gestão. A viabilidade desse sistema veio através do destaque para a necessidade de eficiência, utilizando incentivos econômicos e criando condições para uma possível descentralização dos processos decisórios.

A característica básica defendida para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é o modo descentralizado de operacionalização da gestão, o qual será discutido em um tópico oportuno mais adiante. Em tese, as decisões devem ser tomadas no menor nível apropriado com a participação efetiva das partes interessadas. A partir das

atividades dos comitês de bacia hidrográfica já referenciados pelo novo sistema, entendemos que decisões como a distribuição de água tendem a alcançar o consenso em detrimento do conflito. A relação entre participação do governo, das partes interessadas e da sociedade civil organizada aumenta a “vontade” de implementar as decisões e até mesmo de evitar o uso indevido e degradante do recurso. Essa gestão integrada compreende, então, as seguintes instituições: 1. Conselho Nacional de Recursos Hídricos; 2. Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; 3. Agências de nível federal e estadual; 4. Comitês da Bacia Hidrográfica; 5. Agências da bacia hidrográfica, que serão os escritórios executivos dos comitês da bacia hidrográfica.

Nesse sentido, Buarque (1999, p. 16) caracteriza que a descentralização se trata do processo transmissão do poder de decisão de órgãos integrados para as pequenas unidades, *“entre as quais os municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala”*. A Figura 3, a seguir, apresenta a organização referente ao modelo institucional da Política das Águas. Através desse viés, o que chamamos de descentralização diz respeito à transferência da gestão da sede do poder público para a fronteira local da respectiva bacia hidrográfica, por meio da relação entre o poder público com a sociedade civil organizada. Foi a partir disso que, em tese, o poder de decisão passou a ser compartilhado entre os Comitês de Bacia Hidrográfica e os Conselhos Nacional e Estadual de Recursos Hídricos. Sob essa ótica, entende-se que os espaços de participação da sociedade civil tornam-se restritos aos limites da bacia hidrográfica. Entendemos que a implementação de políticas públicas pode ocorrer das mais diversas formas (estabelecidas por meio de uma total centralização ou por meio da interação entre diversas instituições do Estado e da sociedade civil organizada), entre elas está a ação de descentralização. Esta última é um artifício que marca o novo *modus operandi* das políticas públicas, relacionado com outros instrumentos inovadores, como a possibilidade de novos espaços para a atuação de atores sociais envolvidos (ARRETCHE, 2006).

**Figura 3 - Matriz Institucional dos Integrantes do SINGREH**

Fonte: ANA, 2018.

A partir dos arranjos institucionais sob os quais a Política das Águas do país devia ser implementada, a Lei 9.433 definiu uma parte importante da gestão dos recursos hídricos por meio dos seus objetivos, princípios e instrumentos (MACHADO, 2003). Nesse sentido, o art. 1º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, referente à Política Nacional de Recursos Hídricos, baseia-se nos seguintes fundamentos finais, coadunando com os elementos elencados no tópico anterior deste texto:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Por meio de tais princípios, os objetivos giram em torno dos ideais de (1) sustentabilidade, visando assegurar que as gerações presentes e futuras tenham disponibilidade de água com qualidade adequada; (2) Gestão integrada, cujo foco está em garantir a integração entre os usos, assegurando o desenvolvimento contínuo; (3) segurança, em vistas da prevenção contra eventos críticos, devido a causas naturais ou usos inadequados. Por meio disso, o escopo da lei abrange um conjunto importante de temas para atingir o objetivo da sustentabilidade como, por exemplo, a proteção do ambiente, desenvolvimento econômico e melhoria das condições sociais. As diretrizes gerais para implementação da política de recursos hídricos enfatizam a necessidade de gerenciamento integrado, flexibilidade para acomodar as diferenças regionais, a coordenação entre diferentes setores, a importância do planejamento da gestão de águas interiores e costeiras, etc.

Tal formato foi apresentado como resultado de uma conjuntura montada a partir dos avanços burocráticos decorrentes do processo de redemocratização após a década de 1980, influenciando em todas as estruturas legais nas dimensões federal e estadual. E, através disso, várias correntes destacam a política de recursos hídricos como um dos modelos de políticas públicas da atualidade que mais levou em consideração os espaços de discussão e deliberação em torno das demandas trazidas pelos diversos segmentos da sociedade, indicando para as possibilidades de negociação e acordos. Nesse sentido, entendemos que o processo de modernização do Estado brasileiro possibilitou, além da descentralização nas políticas públicas, a formação de uma arena pública em que os instrumentos de gestão dos recursos hídricos influenciaram, inclusive, a regulação do Estado. Sob essa ótica, setores da sociedade que fazem uso da água passam a negociar com o poder público, evidenciando a nova postura em relação à dimensão ambiental (PAGNOCCHESCHI, 2003).

A participação nessas instâncias deliberativas, majoritariamente comandadas pelo poder público, apresenta a sua principal mudança por meio da institucionalização dos Comitês de Bacias Hidrográficas, conforme preconiza o modelo de gestão participativa adotado pelo Estado, mesmo com pouco espaço no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, mas importante articulador em seus respectivos estados. Esta demarcação não sanou um dos pontos nevrálgicos

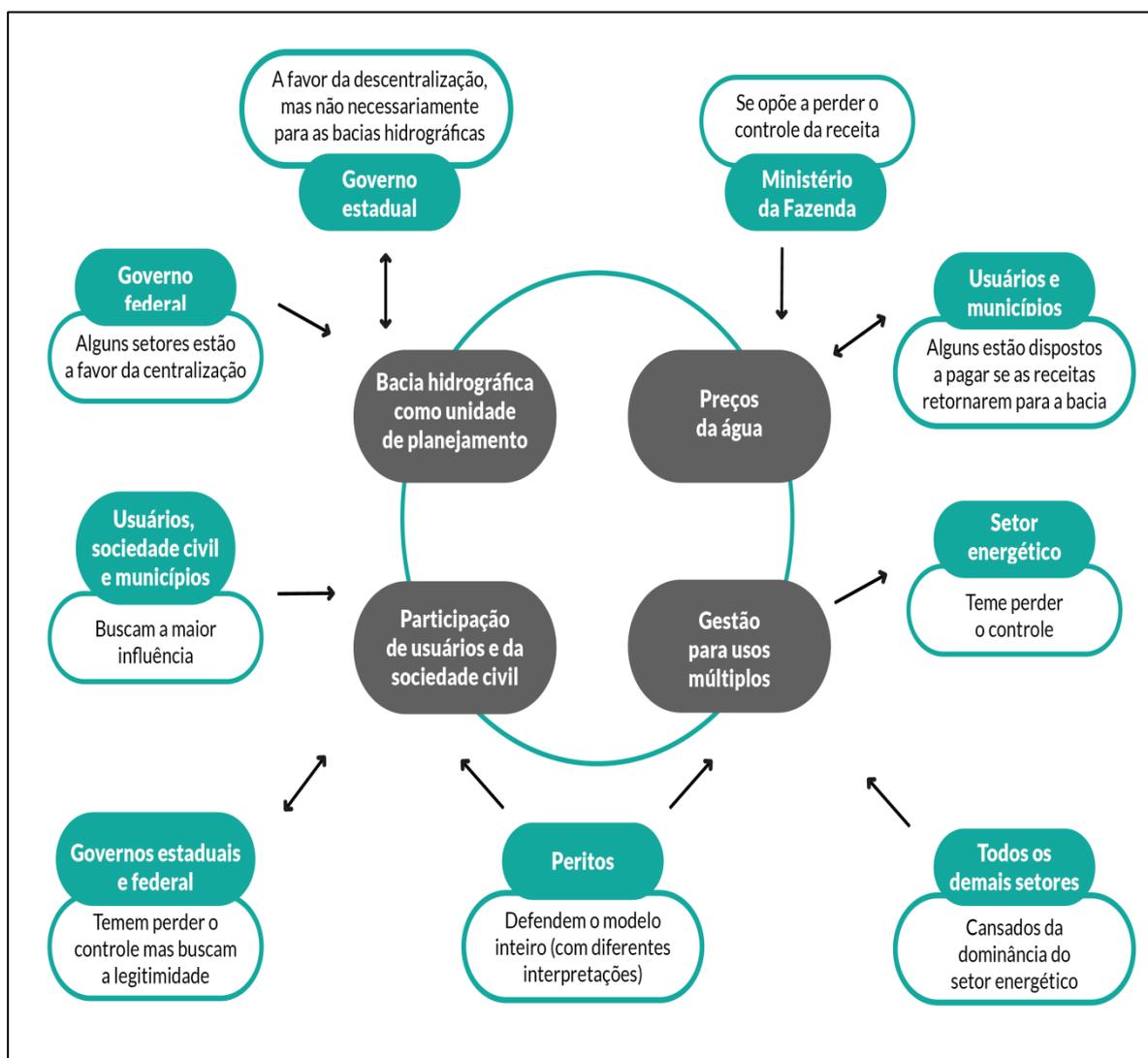
das ideias conflitantes sobre as fronteiras em torno do próprio conceito de bacia hidrográfica e das responsabilidades dos comitês, principalmente no que dizia respeito à aceção dos limites do domínio direto das organizações. Por esse prisma, é importante destacar o sentido técnico atribuído à demarcação, muito embora a condução do debate tenha sido segregada em dois grupos, um que sustentava o modelo de gestão descentralizado e outro que desconsiderava completamente a distribuição da gestão por territórios de bacia. Este conflito não foi sanado mesmo depois da efetivação da lei.

Ademais, os princípios básicos elencados até aqui são utilizados hoje por todos aqueles países que se dispuseram a avançar nas prerrogativas inerentes à gestão dos recursos hídricos. Entretanto, Kettelhut *et al.* (1999, p. 25) destacam que a criação desse novo sistema não entra em contradição com a estrutura existente. De igual modo, segundo Tucci *et al.* (2001), o que ocorre é uma potencialização da atuação das instituições responsáveis por meio da criação das instâncias fundamentais para a execução das competências, uma vez que, “*por terem base territorial diversa da divisão política-administrativa do país, não poderiam ser exercidas pelos organismos existentes, que possuem bases: municipal, estadual ou federal*” (p. 90). De forma geral, as diretrizes definidas e os caminhos pelos quais a nova proposta de gestão percorreu nas últimas décadas propuseram que as soluções para os problemas vinculados à água devessem vir de um processo de negociação política e social. Logo, isto seria possível mediante a relação entre diferentes níveis de governo e atores sociais. Grande parte da literatura que avalia esse tipo de gestão aponta que a sua efetivação só é possível por meio da supressão das lacunas nos canais de comunicação e negociação política entre as instituições que tratam da gestão dos recursos hídricos, os governos municipais e os diferentes atores sociais. Na atual conjuntura, a defasagem na articulação política ainda é um entrave para operacionalização de partes da Política das Águas, por exemplo.

Parte desses impasses é representada graficamente abaixo (ABERS; KECK, 2017). Como podemos visualizar, a nova legislação não conseguiu alcançar todas as interfaces da política de recursos hídricos, justamente pelo foco dado à água naquela época. O resultado disso foi a dificuldade de relacioná-la com a problemática ambiental de forma geral e com a normativa sobre o uso do solo. Tal interação demandaria maior articulação com outros possíveis atores, o que implicaria na demora para a aprovação da lei (KELMAN, 2009). Na Figura 4 percebemos o arranjo de forma clara, ratificando partes importantes da nossa análise. Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – publicado em 2015, o conteúdo sobre a cobrança, arrecadação e utilização dos recursos hídricos ainda é passível de esclarecimentos, uma vez que há um conflito entre os governos e o

Ministério da Fazenda sobre o que são considerados recursos públicos. Ficou claro que tanto temáticas relacionadas ao uso do solo e da política ambiental de uma forma geral, quanto atores importantes no processo foram parcialmente deixados de fora em trâmites importantes, o que resultou num movimento de contestação aos mecanismos de cobrança pelo uso da água, nomeado de Lei do Patrimônio Hídrico Nacional, cujo principal proponente foi o Conselho Nacional de Bispos do Brasil, o que reforçou um campo de rivalidades que colocava os comitês de bacia como propulsores dos interesses do Estado e dos grupos privados que pretendiam lucrar com a água.

**Figura 4** - Posicionamentos dos grupos envolvidos durante as negociações da Lei de Recursos Hídricos de 1997



Fonte: Adaptado de ABERS; KECK, 2017.

A avaliação dos autores do relatório é que tal lacuna gera pouco incentivo para a distribuição correta dos instrumentos econômicos aplicados em nível de bacia hidrográfica, justamente por não haver mecanismos eficientes que garantam o destino correto dos recursos, o que traz consequências para a efetivação do princípio beneficiário-pagador e poluidor-pagador. Outra questão que precisa ser tratada com maior atenção diz respeito à efetivação da participação dos usuários e da sociedade civil, ainda não consolidada.

O que está por trás dos novos arranjos é o fato de que o setor de produção de energia elétrica, embora tenha sido um importante condutor dos seus interesses no processo de criação da nova lei, tendo inclusive como resultado um conjunto significativo de concessões, não consegue manter o seu poderio, perdendo o domínio do sistema. Com o crescimento dos comandos dirigidos pelo Ministério do Meio Ambiente, a impressão que se tinha era de que este se fortalecia e conseqüentemente o setor de gerenciamento dos recursos hídricos como um todo, principalmente o de irrigação. Isto é refutado em seguida, quando houve a redistribuição das competências dos Ministérios do Meio Ambiente e do então recém-fundado Ministério da Integração Nacional. O diagrama da Figura 4 representa os caminhos permeados por interesses particulares dos grupos, muitas vezes distintos, demonstrando a complexidade que envolve as relações de poder que tentavam forçar a condução da criação da Lei das Águas. Durante o processo de “reforma da lei”, os direcionamentos foram estabelecidos a partir de duas perspectivas. De um lado, os defensores da descentralização da política possuíam mais trânsito e poder de fala na etapa conduzida por Feldmann. Isto muda completamente quando Cedraz passa a conduzir a relatoria do projeto, quando houve uma tentativa de apaziguamento dos interesses próprios do Estado. A conclusão que tiramos deste esquema é que a ação política se fortaleceu principalmente a partir da instrumentalização de recursos técnicos, camuflando os interesses políticos e algumas vezes particulares no processo.

O esquema da Figura 4 também explica boa parte dos conflitos, ambigüidades e desafios visualizados atualmente na governança da água no Brasil. Tal circunstância está conectada com aqueles debates sobre processos de formulação de políticas públicas que são fundamentados através do processo político do país. Este último, por sua vez, é condicionado pelos incentivos e restrições enfrentadas pelos principais atores políticos que são moldados pelas instituições políticas, isto é, pelas regras de seu jogo político. De forma geral, na posição dos atores envolvidos no processo de criação da PNRH de 1997, percebemos ao menos quatro circuitos de interesses que, muitas vezes, não se comunicavam. No ciclo de confronto estão as abordagens já tratadas aqui: precificação da água, usos múltiplos, gestão a partir das bacias hidrográficas e formas de participação social. Outro dilema envolve a gestão dos usos múltiplos

da água, quando há um duelo entre o setor energético (considerado pelo seu histórico de suposto bom planejamento e implementação), de irrigação e de abastecimento urbano. Por fim, o outro eixo está na própria dinâmica de funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas. O problema é que ainda não foi possível pensar em soluções eficientes para sanar tais lacunas. Tal contexto reflete “*o atual estágio e a evolução da sociedade brasileira, e as novas exigências trazidas no bojo do crescimento econômico e do desenvolvimento social*” (OECD, 2015, p. 47).

Um sustentáculo determinante para que haja os ajustes neste arranjo refere-se ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, atuando no conjunto institucional que modificou a conjuntura da relação entre políticas de meio ambiente e Estado. Trata-se, nesse sentido, de um órgão operacional da gestão composto por representantes do Governo Federal, dos Ministérios já elencados aqui, com nível de jurisdição sobre água e questões relacionadas, representantes designados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, das partes interessadas e das organizações não governamentais envolvidas na gestão de recursos hídricos ou uso da água. Como órgão componente do Ministério do Meio Ambiente, na fronteira relativa aos recursos hídricos, configura-se como a instância decisória máxima sobre o tema. Entre as principais responsabilidades do conselho estão: arbitrar, como instância administrativa final e aprovar diretrizes no que diz respeito ao sistema de autorização para retiradas e uso de água. A composição e as responsabilidades de cada Conselho Estadual de Recursos Hídricos são estabelecidas pela lei estadual correspondente, mas, em termos gerais, é muito semelhante à composição do Conselho Nacional (GOMES; BARBIERI, 2004; PORTO; PORTO, 2008). Na esfera estadual, o Conselho de Estado arbitra conflitos entre comitês de bacia hidrográfica e estabelece diretrizes para programas de recursos hídricos no nível estadual.

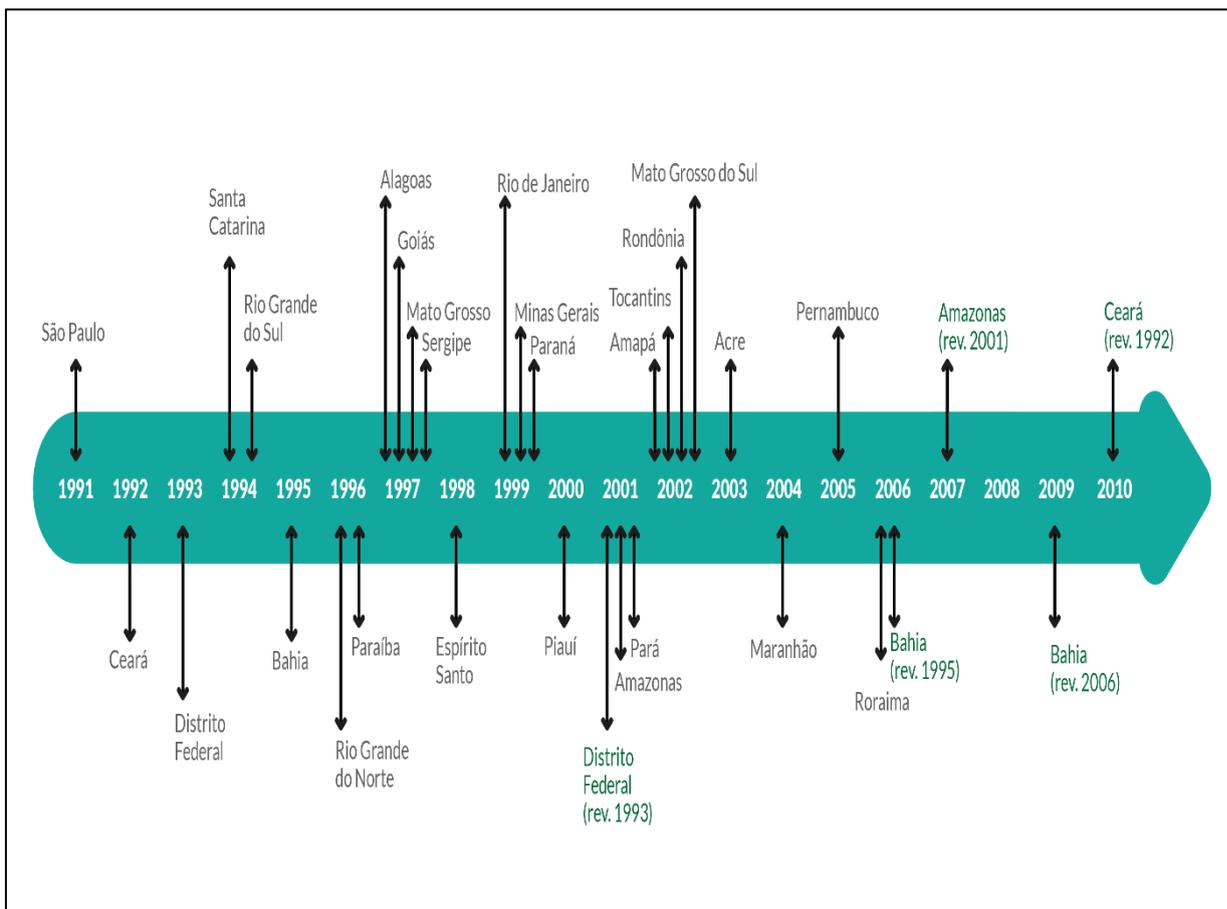
Entre os documentos determinantes para pensar um novo arquétipo de gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente de forma geral, é válido destacar a Agenda 21. De acordo com Lopes (2004), esta conseguiu alcançar o compromisso de países signatários, que se comprometeram a elaborar um planejamento e execução de projetos que visam à proteção ao meio ambiente e o combate à pobreza. Essa preocupação do Brasil para com a Agenda 21 acarretou na confecção de uma “Agenda 21 brasileira”, a partir da atuação de ONGs, especialistas na área ambiental e outras entidades, que em junção com governos estaduais, municipais e consórcios locais criaram uma espécie de planejamento para o país, que inclusive é financiado pelo Ministério do Meio Ambiente, desde que os municípios apresentem propostas condizentes com os objetivos da agenda.

No ano de 2000, através da Lei 9.984, e regulamentada pelo Decreto nº 3.692/2000, é criada a ANA. Tal instituição, sendo uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente,

como já dito, é responsável por todo o trabalho técnico necessário para gerir localmente a recursos hídricos. São atribuições da agência o desenvolvimento de estudos sobre hidrologia com vistas a avaliar a disponibilidade de água, avaliar novos projetos de recursos hídricos, além de fornecer apoio técnico à comissão sobre qualquer outra questão técnica. A criação da ANA marca outro momento importante para o contexto das políticas de meio ambiente no Brasil, uma vez que foi pensada com o intuito de apreender e sanar duas necessidades distintas. A primeira dessas necessidades tem relação direta com o projeto de descentralização das políticas públicas e consiste em dirigir todo o processo de mudanças na gestão e incentivar os estados para que criem as suas instâncias, agências e comitês de bacias hidrográficas. A segunda necessidade, embora pareça paradoxal, é a de garantir, em esfera central, a qualidade da capacitação técnica, haja vista a importância de dar respostas às mais variadas demandas da sociedade (COSTA, 2003; BRASIL, 2007; OCDE, 2015).

É válido destacar aqui, ainda, que antes mesmo da implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, muitos estados seguiram a liderança de São Paulo e emitiram suas respectivas leis. O resultado é um conjunto um tanto homogêneo de leis estaduais, muito embora essa característica não signifique que os diversos problemas de água em escala nacional tenham sido resolvidos. Pelo contrário, significa simplesmente que toda a discussão para a construção do aparato normativo em âmbito estadual ocorreu em torno das mesmas situações hipotéticas. Um exemplo disso é o Estado do Ceará, que aprovou a sua normativa sobre a gestão dos recursos hídricos em 1992, sendo que naquele momento dependia fortemente da ação do governo do Estado, através das agências da administração direta.

As cobranças por leis consistentes, em um país que se recuperava de longos anos de regime autoritário e iniciava um novo projeto de democracia, ainda não refletiam todos os benefícios esperados na época. O que a Figura 5 ilustra é justamente as ressonâncias dessa estrutura de oportunidade após o processo de abertura política que repercutiu diretamente na tentativa harmônica de implementação de leis de recursos hídricos pelos estados, bem como a criação de uma variedade de instituições. O que, evidentemente, contribuiu para o fortalecimento do arcabouço de políticas para o respectivo setor. Em estados como Ceará e São Paulo, por exemplo, permeados por inúmeros conflitos e problemas em torno da distribuição de água potável, as instâncias burocráticas tinham sido criadas antes da lei nacional, o que não foi possível de ser presenciado pela maioria dos estados, inclusive aqueles que passavam pelo constrangimento da falta de água.

**Figura 5 - Sequência de leis estaduais de recursos hídricos**

Fonte: Adaptado de OCDE, 2015.

O caso do Estado de São Paulo, como aquele em que foi implementada a primeira Lei das Águas no país no novo formato que se adequasse à proposta de reestruturação do Estado, demonstrou o início da defesa dos princípios de descentralização, participação e integração. Segundo Abers e Keck (2017), muitos instrumentos para a aplicabilidade da lei foram criados, inclusive o plano de bacia hidrográfica. Esta política estadual foi resultado de um amplo conjunto de cenas políticas compostas por dispendiosas negociações, diversos atores e incentivos à produção de ideias, o que resultou em uma ampla rede de relações profissionais e políticas para aqueles atores que conduziram o processo; estes que frequentemente “*usavam suas ligações para contornar obstáculos que, a seu ver, atrasariam o processo de reforma*” (p. 110).

Por outro lado, contraditoriamente, o imaginário permeado pela ilusão da abundância de água potável no país ainda tem dificultado que alcancemos o real entendimento da situação de distribuição do recurso, o que reflete diretamente no baixo engajamento das instâncias burocráticas e governamentais em promover a gestão do risco da falta, uma vez que insistem

no risco de crise. Tal postura também faz com que haja um obscurantismo sobre os reais problemas de poluição, conflitos em torno da água e democratização do acesso. Nesse viés, a origem e as dimensões dos problemas hídricos em âmbito nacional nos força a sugerir a urgência ainda constante de grandes investimentos financeiros, técnicos, burocráticos e de novos valores ambientais, que resultariam em uma infraestrutura a logo prazo (irrigação, navegação, setor de abastecimento, setor hidrelétrico, postura e consciência ambiental). Outro entrave envolve a própria relação entre municípios e os comitês de bacias hidrográficas, marcada pela resistência em aceitar outras instituições dotadas de poder de decisão. Tais comitês de bacias, diante desse contexto, são entendidos, supostamente, como contrários a uma política de progresso econômico, o que ilustra certa resistência para com a efetivação de uma política pública coerente.

Devemos também atentar para outro desafio que envolve o Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos, uma vez que este não consegue criar uma relação entre a própria gestão dos recursos hídricos e o saneamento. Nesse sentido, alternativas para sanar os problemas da seca, especificamente em relação ao Nordeste, e para a poluição da água em grandes centros, permeava a ideia de uma coordenação efetiva dos recursos hídricos, bem como do tratamento de esgoto e do abastecimento. A complexa e ao mesmo tempo intrínseca relação da gestão da água com outras formas de políticas públicas exige ampla expertise e conscientização de todos os níveis políticos. Muito embora os últimos anos tenham sido marcados pela disseminação de planos de recursos hídricos estaduais e interestaduais, podemos visualizar que estes são, em sua maioria, pensados e implementados em descompasso com outros planos setoriais, quando a demanda por disponibilidade de água deveria ser entendida de forma integrada.

As estratégias operacionalizadas e a visão que temos sobre as questões hídricas no contexto da atualidade e das previsões para o futuro demonstram a necessidade de enfrentamento dos desafios da gestão, que precisam ser levados de maneira urgente para as arenas políticas. Se uma das funções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, do ponto de vista procedimental, seria garantir a melhoria da coordenação intersetorial e isto não tem sido realizado de forma eficiente, precisamos entender as fronteiras e as formas de participação dos mais diversos setores responsáveis pela agenda (GOMES; BARBIERI, 2004; PORTO; PORTO, 2008).

## 2.5 GÊNESE E REDEFINIÇÕES DA POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS DE SERGIPE: ESPECIFICIDADES, SIMILITUDES E ARQUITETURA

O objetivo deste tópico consiste em estabelecer as possíveis conexões entre a dinâmica da política de recursos hídricos no contexto sergipano com os aspectos norteadores nacionais, a partir das conjunturas listadas ao longo deste capítulo. Para isso, contextualizamos a respeito dos momentos históricos e políticos aos quais foi sendo estruturada a problemática ambiental e da água no Estado, da criação do aparato legal e dos grupos técnicos e políticos que conduziram o processo. Por meio desse exercício, atendemos parcialmente aos nossos intentos, uma vez que conseguimos estabelecer as distinções e similitudes próprias do processo de criação de uma política pública, fugindo daquele exercício comum de análise de uma perspectiva micro que posteriormente se transforma em um caso por ele mesmo.

Na esfera local sergipana, assim como em boa parte dos estados brasileiros, até a década de 1970 há um significativo hiato quanto à construção de aparatos técnicos e burocráticos que envolvem a gestão ambiental e dos recursos hídricos. Nesse período, especificamente, mesmo com o impacto da ascensão de movimentos ambientalistas que passaram a divulgar a situação de degradação do meio ambiente e com a pressão internacional para a construção de legislações próprias, não conseguimos visualizar as ressonâncias desse debate em âmbito local. As inquietações com os problemas que afligiam os recursos hídricos, sob a ótica da literatura, naquela época, são destacadas no trabalho intitulado “*Levantamento dos Recursos Hídricos de Superfície do Estado de Sergipe*”, ao qual demonstrou preocupação com a poluição dos rios que compõem o Estado. Na esfera pública, a construção da causa ambiental ficava por conta dos conflitos que eram dirigidos em grande parte pelas associações de bairro.

Foi quando, em 1978, a problemática ambiental no estado passa a ser canalizada para a Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, órgão criado à época para tratar e deliberar sobre o tema, cuja função era produzir políticas públicas específicas e que atendessem às especificidades, mas que se adequassem a contextos federais. Nisso, fundada pelo governo de José Rollemberg Leite, com base na Lei nº 2.181 de 12 de outubro de 1978, a ADEMA possui configuração de autarquia especial, mas vinculada, na época da sua criação, à Secretaria da Saúde Pública. Nessa época, Sergipe presenciava uma ampliação dos instrumentos do conjunto da administração estadual através da estruturação de uma política industrial que posteriormente demandaria a criação de órgãos públicos e setores de serviços. Tais estratégias visavam a operacionalização daquilo que ficou conhecido no então governo de José Rollemberg Leite como uma grande proposta de “modernização do setor público”. Foi também nessa época que a criação da adutora do Rio São Francisco foi autorizada e teve suas obras iniciadas.

A mesma configuração de funcionamento da ADEMA durou até o ano 2000 e só foi modificada com a Lei 5.057/2003, que determina a sua responsabilidade para a

operacionalização da política governamental relativa à gestão ambiental, por meio de propostas que levassem à melhoria na qualidade ambiental a partir do licenciamento, gerenciamento dos recursos naturais, combate à poluição e fiscalização de atividades. Tal mudança normativa reflete a dinâmica de funcionamento, quando a problemática ambiental passa a ser tratada a partir de diversas instâncias do Estado de forma integrada, espelhando o comportamento político em nível federal, principalmente no que dizia respeito à formação de secretarias e estruturação de setores específicos. A articulação da ADEMA com outras instâncias se estabelece de forma relativamente tardia. Podemos identificar tal característica por meio do levantamento do arcabouço burocrático, quando mapeamos os seguintes momentos de integração: (1) Em 1991 passou a fazer parte da Secretaria da Indústria, do Comércio e da Ciência e Tecnologia; (2) Em 1995 vinculou-se à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, criada através da Lei 3.591 de 09 de janeiro de 1995. É importante destacar que a vinculação com a SEMA é mantida somente até o ano de 1998, quando esta última é extinta a partir da Lei 4.063.

Por meio dos diversos processos de políticas ambientais em Sergipe, podemos ampliar a nossa perspectiva analítica sobre os contextos legislativos dessas políticas públicas. Nesse sentido, a criação da ADEMA, por exemplo, espelha os impactos das deliberações da Conferência de Estocolmo, de modo que há uma convergência com vários processos de implementação de políticas ambientais que ocorriam de forma semelhante em outros estados do país, a exemplo do que ocorreu em nível federal com a criação da SEMA em 1973. Nesse aspecto, identificamos, depois de mais de meia década do impacto do Código Florestal<sup>24</sup>, que era a normativa mais representativa da época, um quadro de novas ações determinantes para a institucionalização da problemática ambiental em nível local, quando esta passa a ser ilustrada por meio das constantes denúncias de poluição das águas e do solo produzida principalmente pelas usinas de açúcar e álcool. O confronto entre os ideais desenvolvimentistas e a emergência de pensar a questão ambiental refletia também no debate local. Também nessa mesma época, segundo Ibarê Dantas (2004), o então governador Paulo Barreto de Menezes aparelhou o Estado com um quadro em sua maioria de técnicos, compondo o Conselho de Desenvolvimento de Sergipe – CONDESE.

---

<sup>24</sup> Silva (1920, p. 83) descreveu a conjuntura por trás da criação de uma legislação nos moldes do então novo código para além da questão florestal: “*Do flagello climático, repetido e freqüente, não nos esquivamos a dar como fundamento a devastação das mattas que se faz á larga, embora a exigencia do Codigo Florestal tornado lei em 1913*”.

Antes mesmo da criação da ADEMA, identificamos que o aparato legal sobre as questões pertinentes ao meio ambiente se organizava em torno do tema da poluição, especificamente da água. No ano de 1972 é criado o Conselho de Controle de Poluição por meio da Lei nº. 44.173, quando este apresentou normativas para o desenvolvimento de estudos sobre as melhores práticas para controle da poluição das águas. Entretanto, a participação de Sergipe na Conferência de Estocolmo, juntamente com a delegação brasileira e com os países periféricos, refletiu a defesa do crescimento econômico em detrimento dos recursos naturais. Segundo Sachs (2007), a defesa da bandeira desenvolvimentista se referiu a uma espécie de tentativa de posicionar o país no bloco daqueles em ascensão industrial. Diante desse fato que justifica inclusive a atuação em âmbito estadual, podemos entender as prerrogativas envolvidas no limiar da incorporação da causa ambiental (GUIMARÃES, 2008). Nesse meio tempo, embora o perfil de suas políticas públicas estivesse voltado para um referencial desenvolvimentista, inicia-se o discurso centrado na ideia de desenvolvimento sustentável, que adentra superficialmente nesses espaços.

É nesse contexto que entre o final da década de 1980 e início de 1990, o aparato jurídico do Estado sofre uma “guinada” no que corresponde à inserção da questão ambiental em secretarias. Nesse aparato está a Lei nº 2.703, de 17/02/89, que transforma a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano em Secretaria de Estado da Cultura e Meio Ambiente; Lei nº 2.960, de 09/04/91, transformando a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo em Secretaria de Estado da Indústria, Comércio, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente; Lei nº 3.591, de 09/01/95, que cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente; Lei nº 4.063, de 30/12/98, extingue esta Secretaria e a recria através da Lei nº 4.749, de 17/01/03. Durante esse mesmo contexto, em abril de 1983, é criada a Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe – COHIDRO, vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural – SEAGRI. A COHIDRO é o órgão responsável pelo sistema de irrigação e perfuração de poços em Sergipe e atualmente administra seis perímetros irrigados, responsáveis por uma parcela da produção de alimentos do estado (GUIMARÃES, 2008; NASCIMENTO, 2014).

E nessa esteira entre os processos de mobilização social após o contexto de abertura política, a promulgação da nova Constituição e a incorporação da causa ambiental na esfera do Estado, que é possível visualizar mudanças importantes no estabelecimento das competências dos órgãos que legislam sobre o meio ambiente, apresentando novas perspectivas legais. Como reflexo do que ocorreu em nível nacional, Sergipe elabora a sua Constituição do Estado em 1989, sendo que seu art. 239 “atribui competência ao poder público estadual de promover o

*gerenciamento integrado dos recursos hídricos*”. Essa prerrogativa evidentemente não coibiu as ações antrópicas que levavam à degradação do meio ambiente, uma vez que estas continuavam à revelia do poder público; tampouco um quantitativo importante de leis demonstrava a sua eficiência na aplicação.

Naquele tempo, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE havia se estruturado enquanto organização com peso decisório e orientador em nível federal, figurando como um ente crucial no papel de desenvolvimento estrutural e administrativo do Nordeste. A crítica que alguns estudos tecem a respeito da atuação desse órgão refere-se ao fato de que, em nível estadual, este explorou estratégias que favoreceram grandes proprietários de terras do que pequenos agricultores. Além das políticas de incentivos discrepantes, outro ponto que merece atenção consiste no fato de que, à época, Sergipe foi incluído no raio geográfico do polígono da seca, o que fez com que fossem ampliados os investimentos na construção de açudes, barragens e poços artesianos. Ademais, o CONDESE também viabilizou propostas cujo foco estava na promoção do desenvolvimento do estado. Foi nessa época que observamos o crescimento dos projetos de financiamento por parte do Estado, inclusive daqueles adquiridos através de organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial. Muitas dessas ações também foram resultados daquilo que as secas que assolaram a região entre os anos de 1982 e 1984 confirmaram: grande parte das propostas de políticas públicas impetradas até então não conseguiram alcançar aquilo para qual foram construídas, a saber, mitigar os problemas de cunho ambiental e social. Parte disso ganhou repercussão nacional, principalmente pelos canais midiáticos, através da exploração de temas como desnutrição, pobreza e flagelados da seca.

O estudo desenvolvido pelo Professor Rosemiro Magno da Silva (1996) sobre a estruturação da reforma agrária em Sergipe nos traz importantes elementos dessa conjuntura, quando o autor sugere que houve uma estratégia de centralização por parte do Estado ao criar mecanismos de gerenciamento das políticas públicas para o enfrentamento desse problema. Repetindo as estratégias da SUDENE e contrariando as expectativas, os subsídios políticos e econômicos contribuíram muito mais para favorecer grandes produtores da pecuária e do agronegócio. Nisso, o alto grau de poluição advindo dessas atividades, principalmente das do setor da agroindústria canavieira, contribuía sobremaneira para a acentuação da degradação ambiental, o que prejudicava pescadores, pequenos agricultores e demais usuários dos recursos hídricos.

De igual modo, Azevedo (1989) analisa o modo como a produção de políticas ambientais no Nordeste confronta os interesses de grupos periféricos, como pequenos

produtores rurais, a partir das estratégias de ampliação das ações do Estado com foco nos espaços rurais:

[...] através de políticas sociais e compensatórias do tipo POLONORDESTE, PROJETO SERTANEJO, PROHIDRO, PROCANOR, PROJETO NORDESTE e outros, ou então através de grandes projetos de irrigação, as barragens, os programas de colonização, os quais produziram o duplo efeito de conter os movimentos sociais no campo e ao mesmo tempo gerar conflitos com os trabalhadores rurais. Posto que, o Estado, ao materializar-se no campo, produz ao mesmo tempo conflitos com a massa camponesa, como nas áreas de barragem, e uma política clientelista baseada no favor político, na medida em que seus programas são instrumentalizados, são capturados por órgãos estaduais ou municipais (p. 263).

Conforme avançamos na década de 1980, a figura do Banco Mundial se torna cada vez mais frequente e temos acesso à estruturação de um amplo quadro de projetos e programas. Um importante viabilizador foi o Projeto de Desenvolvimento da Região Nordeste – PRONESE – que representou um conjunto de metas e ações para estruturação do semiárido, tanto no que dizia respeito aos aspectos envolvendo a gestão dos recursos hídricos, quanto aquelas relacionadas à gestão pública de uma forma geral. Em Sergipe, avançava o Projeto Chapéu de Couro, criado em 1983 pelo então governo de João Alves Filho. A partir das grandes dimensões do projeto que tinha a intenção de implementar perímetros irrigados e adutoras, grande parte da literatura classifica essa intenção como audaciosa, por outro lado como a proposta de maior impacto para a estruturação da gestão dos recursos hídricos em nível estadual. A título de ilustração, o projeto propiciou a criação de novos órgãos na época, como foi o caso da Secretaria de Saneamento e Recursos e da COHIDRO, além de ter apresentado uma meta de viabilizar a construção de 10.000 cisternas em todo o estado, mas alcançou somente uma média de 20% desses reservatórios, mesmo com a aproximação do Programa Um Milhão de Cisternas, capitaneado pela Articulação do Semiárido Brasileiro, visando mitigar os impactos da seca. O diagnóstico de Vargas (1988) é que grande parte dos instrumentos desse projeto focou estritamente na parte que competia à engenharia, ignorando ações de viés social e educativo em paralelo, fazendo com que aspectos de cunho tecnocrata estivessem acima do contexto social.

Avançando a década de 1990, a primeira ação de ampla repercussão no contexto administrativo e burocrático sergipano sobre a gestão dos recursos hídricos veio somente em 1995, com a promulgação da Política Estadual de Recursos Hídricos e criação do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, através da Lei nº. 3.595, de 19 de janeiro de 1995. Tal lei tinha como foco disciplinar as diretrizes voltadas para o gerenciamento dos recursos hídricos sob responsabilidade do Estado, a partir da Constituição Estadual. Sendo considerada uma das pioneiras naquilo que temos hoje de legislação mais avançada quanto à

racionalidade e premissas ambientais, faz alusão a um conjunto significativo de elementos, desde considerar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, até manter a sua responsabilidade nos comitês de bacias. Podemos verificar, ainda, que tal lei visava garantir a participação popular por meio do seu modelo de política pública descentralizada, o que seria gerenciado também pelos comitês de bacias através do desenvolvimento de estudos que posteriormente dariam suporte para a promoção de programas emergenciais e prioritários nas bacias hidrográficas do estado. Nesse sentido, havia a tentativa de desenhar a estrutura gerencial dos recursos hídricos por meio do Plano Estadual de Recursos Hídricos ainda em fase de planejamento. A questão aqui é que o Estado criou uma lei de gestão dos recursos hídricos, mas não viabilizou os instrumentos para a sua aplicação.

A nova conjuntura burocrática da época assemelha-se com aquilo que acontecia em boa parte dos estados brasileiros, especialmente naqueles em que os conflitos em torno da gestão dos recursos hídricos se faziam mais latentes, sendo forçados a implementarem ações condizentes com a realidade. Nesse ínterim, desde o início da década de 1990, o poder público é acionado para debater sobre a criação e promulgação da lei federal que legislaria sobre os usos da água, bem como da fiscalização e orientação para a construção dessas bases legais em nível estadual. O debate girava em torno não somente da dimensão política, mas observamos certa preocupação com a conjuntura econômica, o que explica boa parte da lentidão na instituição de tais leis. Sobre essa afirmativa é prudente rememorar o fato de o setor elétrico ter sido aquele que mais se preocupou em não ser atingido pela nova legislação, uma vez que esta traria entraves para as suas metas de crescimento por apresentar um novo modelo para geração de energia (PAGNOCCHESCHI, 2003).

A conjuntura da época trazia várias problemáticas sociais, inclusive com um panorama econômico em decréscimo decorrente da crise no setor agrícola e de petróleo, mas com um projeto político voltado para o aumento de políticas sociais com foco para a cidadania. Isso fez com que grande parte das propostas estaduais de estruturação do setor de recursos hídricos estivesse pautada na lógica e nos interesses do mercado. Foi nesse sentido que a estruturação dos processos decisórios fez com que os membros dos órgãos ambientais do Estado se aproximassem do debate conduzido pela Associação Brasileira de Recursos Hídricos e passassem a investir em mais formação técnica, a exemplo do curso realizado em 1996 sobre o mercado da água, tendo Marcos Melo e Jorge Sobral (membros do grupo técnico) como participantes. É diante disso que, após a sanção da primeira legislação voltada especificamente para a gestão dos recursos hídricos em 1995, obsoleta e inoperante, é implementada a Lei 3.870, de 25 de setembro de 1997, com vista a se adequar à lei federal. A figura principal na condução

do novo projeto de lei foi Ailton Rocha, dirigente público com ampla atuação no gerenciamento do Estado. Aprovada, a nova legislação versa sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos que, de acordo com seu art.2º, tem como objetivos:

- I – O asseguramento, à atual e às futuras gerações, da necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II – A utilização racional e integrada de recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III – A prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Conduzida pelo mesmo grupo técnico que elaborou a lei anterior, uma vez que a nova lei se adequava à política nacional, esta institui, também, o órgão responsável pela operacionalização da gestão de recursos hídricos no estado, sendo este a Superintendência de Recursos Hídricos – SRH, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC. A SRH, enquanto instância decisória, foi organizada com vistas a garantir a promoção, coordenação, gerenciamento, planejamento, execução, acompanhamento e fiscalização de toda atividade referente aos recursos hídricos. A partir daí, o grupo de trabalho participa de um processo de capacitação para criar os mecanismos de aplicação da lei através do Programa de Cooperação Técnica do Japão no Brasil, conduzido pela Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA. Tal aproximação teve como objetivo estimular o desenvolvimento socioeconômico a partir do intercâmbio de expertises e tecnologias orientadas pelos japoneses a instituições brasileiras. Os resultados da cooperação, em nível técnico, conduziram para a necessidade de reestruturação de todo o aparato burocrático e operacional da gestão dos recursos, principalmente a partir de investimentos financeiros no setor.

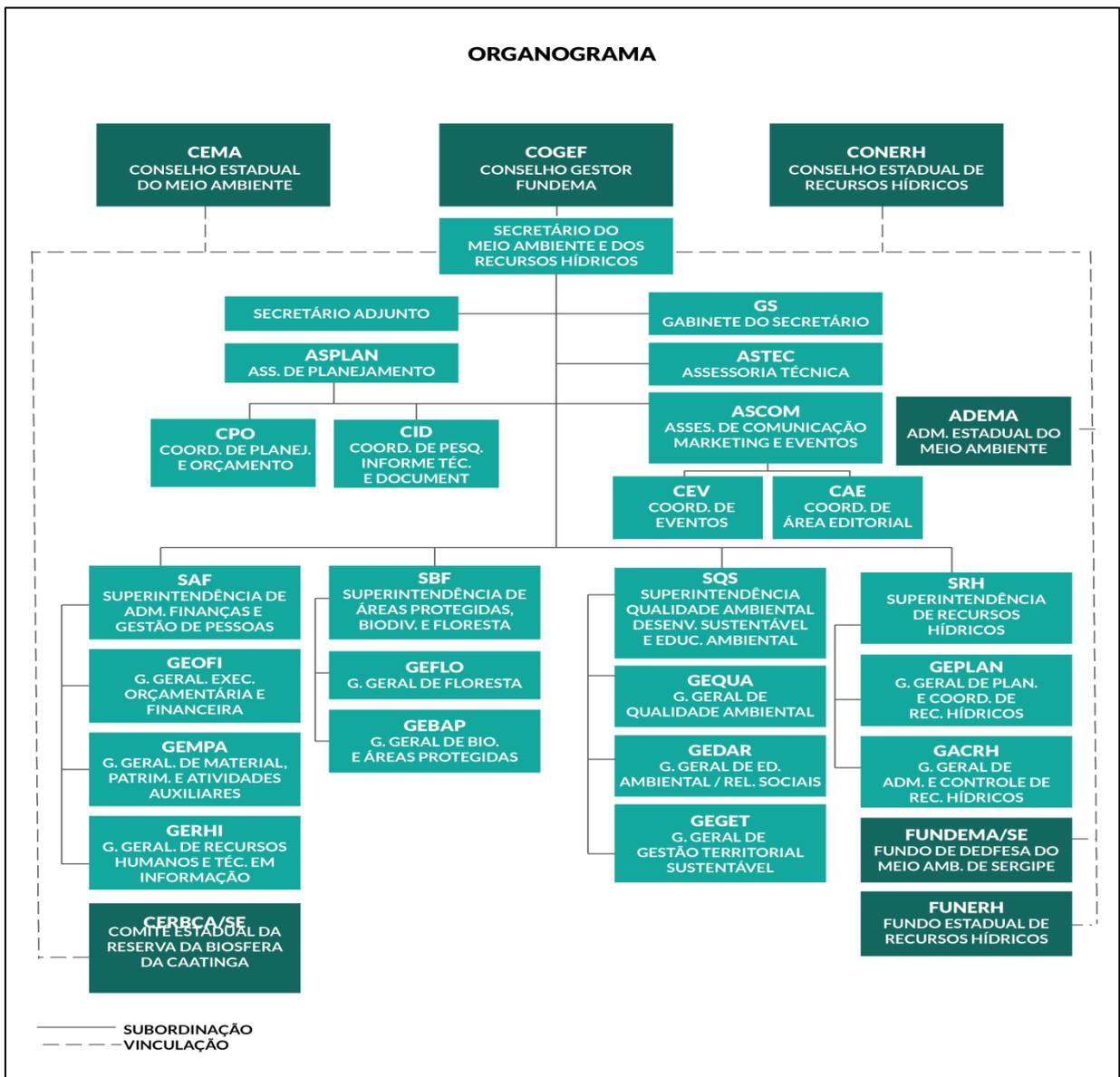
Tal legislação encontra-se orientada pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH. Este partiu de estudos locais provenientes dos planos de bacias hidrográficas e visa o levantamento do diagnóstico sobre a realidade dos recursos hídricos em Sergipe para posterior planejamento, outorgas dos usos e criação de áreas de preservação. Consiste, grosso modo, no planejamento gerencial e, embora muito parecido com aquele defendido pela legislação de 1995, na atual destoa pelo critério de periodicidade de sua atuação, motivo de várias críticas dos estudiosos e avaliadores do tema. A possibilidade de revisão quadrianual lançou brechas para que governos não atualizassem os seus planos, os deixando defasados.

Grande parte do referencial do texto da nova lei é norteado pelo conceito de sustentabilidade, que nas entrelinhas da legislação reflete as demandas de eventos internacionais e de documentos que apresentaram a proposta do gerenciamento dos recursos naturais e hídricos de forma sustentável, justamente pela necessidade de preservar a qualidade das águas. A fim de garantir a aplicação desse ideal, o Sistema Estadual de Gerenciamento dos Recursos Hídricos atua a partir da coordenação da gestão integrada das águas (esta última já conceituada ao longo deste texto), da criação de estratégias para arbitrar os conflitos em torno dos recursos hídricos, da promoção da cobrança pelo uso da água, bem como regulação e controle do uso, da sua preservação e da recuperação. Além disso, deve garantir a seguinte composição:

- (1) Agências de Água;
- (2) Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
- (3) Órgãos dos poderes públicos federal, estadual e municipal;
- (4) Comitês de Bacia Hidrográfica;
- (5) SEPLANTEC.

No ano de 1999 é criado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH através do Decreto nº. 18.099, tendo como objetivo a “*coordenação, fiscalização e deliberação coletiva e de caráter normativo do Sistema Estadual de Recursos Hídricos*”. No organograma, o CONERH é considerado o órgão máximo da estrutura que gerencia dos recursos hídricos, uma vez que a sua principal função é assegurar o planejamento normativo para garantir o cumprimento do Plano Estadual de Recursos Hídricos. É a última instância decisória quanto aos conflitos na área, sendo este um papel fundamental, uma vez que existem questões que não podem ser resolvidas apenas no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas, muito embora estes últimos sejam as unidades de planejamento. Nesse ínterim, ainda, com relação ao aparato jurídico e burocrático em âmbito local, a criação da Lei nº 6.130, de 02/04/2007, soma à pasta do Meio Ambiente toda a estrutura de recursos hídricos. Diante disso, as alterações institucionais transformam a SEMA em Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH. Tal secretaria detém a responsabilidade de garantir a operacionalização da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Para que isso fosse possível, conectou as atribuições de meio ambiente e o conjunto de ações do gerenciamento dos recursos hídricos do estado. Podemos entender a organização atual sobre a gestão do meio ambiente e dos recursos hídricos por meio da Figura 6:

**Figura 6 - Organograma Gerencial do Meio Ambiente e Recursos Hídricos**

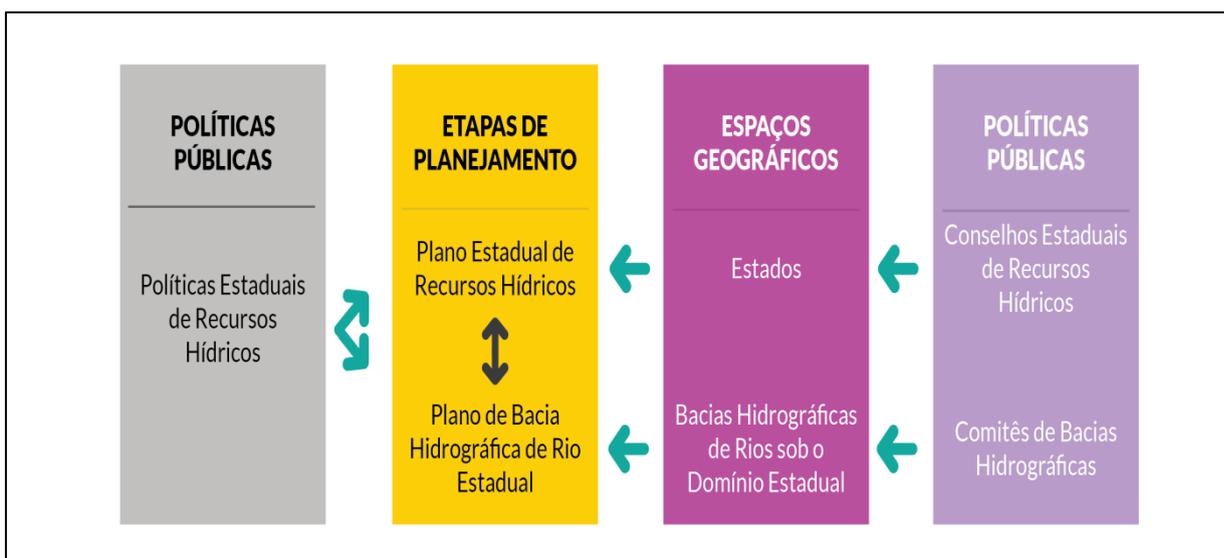


Fonte: SERGIPE, 2017, adaptado pela autora.

Do ponto de vista operacional, a SEMARH tem atuado para o desenvolvimento de diversos projetos e programas com vistas a atender ao seu Planejamento Estratégico que dá suporte a infraestrutura ambiental e dos recursos hídricos do estado. Esses projetos e programas estão divididos nos seguintes eixos: (1) Programa Estratégico de Educação Ambiental; (2) Programa Estratégico de Gestão e Proteção Ambiental e Recursos Hídricos; (3) Programa Estratégico de Construção e Recuperação de Infraestrutura para o Saneamento Ambiental; (4) Programa de Fortalecimento da Gestão Institucional. Com sentido objetivo, o desenho dessas políticas públicas perpassa a ampliação do conhecimento e a participação da sociedade na

gestão do meio ambiente; instituição de mecanismos e captação de investimentos para a gestão ambiental e de recursos hídricos; planejamento, projeto, construção e recuperação da infraestrutura para o saneamento ambiental; implementação de um conjunto de ações convergentes para o fortalecimento da infraestrutura física, operacional e organizacional da Instituição. A Figura 7 ilustra a divisão da Política Estadual de Recursos Hídricos através das instâncias responsáveis, direcionamentos e intercessões institucionais, destacando os principais.

**Figura 7** - Políticas públicas, etapas de planejamento, espaços geográficos e entidades coordenadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos



Fonte: SERGIPE, 2017, adaptado pela autora.

Os resultados da pesquisa de mestrado já mencionada aqui (NASCIMENTO, 2014) demonstram que antes mesmo da primeira legislação específica sobre o meio ambiente, em 1995, o Estado decide compor um grupo de técnicos com expertise na área ambiental para construir um escopo do plano de recursos hídricos. Essa decisão demonstrou a percepção sobre o aumento dos conflitos em torno de questões envolvendo o uso das águas, uma vez que Sergipe é marcada pelas contradições em torno da sua distribuição. Os primeiros resultados foram demonstrados através de projetos significativos para a época, como o conhecido “Platô de Neópolis”. Outro marco importante da estruturação dessa política pública diz respeito à construção do Atlas Digital, objeto resultado do sistema de informações sobre os recursos hídricos. Esse sistema disponibiliza informações através dos recursos do atlas, promovendo o planejamento, as tomadas de decisão e o suporte para programas de educação ambiental. Além disso, fez com que a Superintendência de Recursos Hídricos ganhasse visibilidade junto a outros órgãos do Estado a partir de suas ações, passando a fazer parte dos processos de tomadas

de decisão em projetos de melhoria da qualidade de vida. Neste formato, o sistema de informação, com o Atlas Digital, foi premiado pela Agência Nacional de Águas em 2002 como um dos melhores trabalhos sobre recursos hídricos no Brasil na categoria de inovações de governo.

Por outro lado, ainda no que concerne à gestão dos recursos hídricos, precisamos caracterizar os comitês das bacias hidrográficas dos principais rios sergipanos. Identificamos, conforme Quadro 1, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe – CBHSE como o primeiro núcleo gestor criado visando a função deste, a partir da aprovação no CONERH no ano de 2002. Já o segundo comitê criado foi o da Bacia Hidrográfica do Rio Piauí, em 2005, com base no Decreto nº. 23.375 de 09 de setembro de 2005. Por fim está o Comitê do Rio Japarutuba, iniciado em 2005 e instituído em 2007 a partir do Decreto nº. 24.650. Estes comitês são responsáveis por sugerir planos e programas para a utilização dos recursos hídricos em Sergipe e auxiliam na aproximação da sociedade com o Estado, estabelecendo uma maior participação dos indivíduos na discussão das questões ambientais, conforme dinâmica federal, o que visualizamos ao observar o quantitativo de comitês instituídos. Ao longo do próximo capítulo faremos uma análise sobre as suas lógicas de atuação e de como foram se reestruturando ao longo dos últimos 30 anos.

O modelo de planejamento em Sergipe compõe o Programa de Gestão Participativa dos Recursos Hídricos do Estado, o qual visa que atores sociais participem ativamente dos processos de políticas públicas de recursos hídricos, sendo representados pelos Comitês das Bacias Hidrográficas. A base desse modelo de participação está norteada por alguns princípios, desde a defesa do respeito mútuo entre os usuários das águas, sociedade civil e Estado, permeado pela transparência nas informações, até alcançar a democratização do acesso, suporte técnico e diálogo constante. O princípio ideológico que o circunscreve consiste na promoção e garantia da racionalidade voltadas para o uso e preservação dos recursos. Este é mais um dos instrumentos similares à orientação federal para o gerenciamento das águas.

**Quadro 1** - Resumo da Estrutura do Atual Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

Órgão	Criação	Legislação
SEMARH – órgão central	Abril de 2007	Lei nº 6.130/2007
SRH - Órgão operacional (inserida no âmbito da SEMARH)	Abril de 2007	Lei nº 6.130/2007
Conselho Estadual	CONERH – novembro de 2007	Lei nº 3.870/1997

Órgão	Criação	Legislação
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe	Junho de 2002	Decreto nº 20.778/2002
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piauí	Setembro de 2005	Decreto nº 23.375/2005
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Japaratuba	Agosto de 2007	Decreto nº 24.650/2007

Fonte: SERGIPE, 2017.

De modo geral, após um longo período de desordem no referido setor, quando os recursos hídricos eram regulados por leis esparsas e incipientes, o resultado estava refletido posteriormente no Código de Águas. Contrariando esse modelo, a Constituição Federal de 1988 permitiu a criação e as tentativas de consolidação de um sistema eficiente que atendesse às necessidades relacionadas à escassez hídrica, a partir de um novo ordenamento jurídico e administrativo por meio da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, concretizado através da Lei 9433/97. O paradoxo estava em torno das demandas sobre a melhor utilização dos recursos naturais, a partir do alarme sobre uma possível crise ambiental e das dificuldades do Estado em gerenciar os rumos e a eficiência dessas políticas públicas. No caso sergipano, a impressão que temos é de que os processos de políticas públicas acontecem de modo pouco conflituoso. Isso se deve, em certa medida, ao fato de que há uma concentração do quadro técnico que conduz esse processo. Um exemplo disso é que se mapearmos os grupos políticos e experts desde a década de 1970, a maioria dos nomes se repete.

Contrariando o exemplo sergipano, na literatura pertinente ao tema, é muito comum encontrar que os problemas que são objetos de políticas públicas e resultam de desalinhamentos entre os diferentes subsistemas ou setores que constituem o espaço público. Geralmente, essas tensões surgem da crescente fragmentação entre diferentes subsistemas sociais, cujo ajuste é sempre mais problemático, cada um desses subsistemas tendendo a constituir um universo de significado autônomo e ação dominada por atores que defendem interesses particulares ligados a uma representação específica do seu lugar na sociedade. A percepção dos problemas resultantes desses desalinhamentos é essencialmente alcançada através de uma visão global do lugar e do papel desses diferentes subsistemas ou setores na sociedade. É o grau de relevância das lógicas setoriais para este quadro cognitivo e normativo global que expressará a extensão dos desalinhamentos setoriais (JOBERT; MULLER, 1988; JOBERT, 2003). Pensando as políticas públicas como uma sequência de eventos distintos e direcionadas por lógicas e atores

diferentes (MULLER; SUREL, 2002), seu processo estaria circunscrito à lógica da atividade política e em âmbito administrativo.

Em várias formas, as associações de usuários de água são agora muito populares, vistas como uma alternativa aos estados, que julgam estar falhando. No entanto, as transferências de competências para essas associações geralmente envolvem mais transferências verticais, impostas desde o topo, ao invés de processos verdadeiramente participativos. Ainda há questões importantes a serem esclarecidas, como a representação e respectiva contribuição dos diferentes usuários de água para esses órgãos, as relações entre eles e outras formas de organizações políticas e territoriais competentes no domínio da gestão de recursos comuns, a extensão dos papéis e decisões que podem ser atribuídos a eles, a sua natureza comercial ou de serviço público, e assim por diante. Por outro lado, atentamo-nos para a relação entre Estado e gestão integrada dos recursos hídricos, sendo esta um quadro de referência internacional e um objetivo para políticas nacionais de gerenciamento de água. A proposta na Conferência do Rio em 1992, reafirmada na Conferência de Joanesburgo em 2002, foi o estabelecimento de gestão integrada dos recursos hídricos e planos eficazes de gestão da água em todos os países, mostrado como um objetivo a ser alcançado até 2050, embora sem um consenso real sobre o significado exato do modo como seria operacionalizado. Além disso, o forte investimento de instituições internacionais encarregadas de sua promoção, como a Parceria Global da Água ou o Conselho Mundial da Água, cujos vínculos com grandes grupos privados são assumidos, tornam essa relação questionável. Sem pretender minimizar essas críticas, parece-nos que tal circunstância até agora não recebeu atenção suficiente da comunidade científica. Ademais, o número limitado de países que adotaram os planos recomendados e a falta de uma avaliação séria da implementação desses planos também merecem atenção.

De forma geral, aqui percorremos aqueles momentos de maior destaque quanto à construção de um aparato burocrático para a gestão das águas. O que entendemos é que, ao longo da história, vários modelos de gestão, com seus interesses e limitações, foram propostos e debatidos das mais diversas formas. A sua capacidade de integrar a noção de "risco", que é fundamental para a agricultura, tornou-se essencial, bem como a capacidade de ir além da única dimensão econômica para levar em consideração as questões sociais, organizacionais e políticas. Noutra viés, as formas de organização experimentadas ou implementadas para a gestão sustentável da água, levando em consideração o interesse dos diferentes setores e o interesse geral dos países em questão, foram o foco da mudança de postura após a pressão para a revisão da prática predatória.

Diante da tentativa de percurso histórico realizado ao longo deste texto, observamos certa estrutura de oportunidade decorrida do processo de redemocratização e de abertura política do Brasil e que condicionou, sobremaneira, o surgimento e a institucionalização da questão ambiental em diferentes contextos da sociedade, incorporando a temática nas estruturas do Estado em forma de secretarias e legislações. A pressão internacional e a atuação de movimentos sociais forçaram as suas instâncias a revisarem os seus modos de tratar da questão ambiental, bem como os paradigmas que envolvem a dimensão econômica. Além disso, do ponto de vista teórico e da literatura sobre o tema, foram revisadas também as análises clássicas do Estado e as próprias concepções da democracia no sentido das demandas emergentes sobre o ideal de sustentabilidade, participação e gestão dos processos produtivos e políticos. Especificamente, essa conjuntura em Sergipe demonstra que as instâncias do Estado são detentoras de expressiva participação nesses processos de institucionalização da questão ambiental. Ao elaborarmos este mapeamento, entendemos que as políticas ambientais e especialmente as de recursos hídricos foram norteadas por conflitos e contradições em decorrência de, em seus modelos, existirem restrições à forma de captação dos lucros, fator este que muitos justificam como um obstáculo para o desenvolvimento econômico. Os obstáculos históricos, as ações do Estado caracterizadas por práticas autoritárias, e a prioridade dada a determinados tipos de políticas, além de fatores estruturais, têm construído uma espécie de quadro de limitações para a participação social na gestão do meio ambiente.

## 2.6 CONSIDERAÇÕES: OS DESAFIOS INSTRUMENTAIS DE UMA LEI INCOMPLETA

Após seis anos de tramitação do Projeto de Lei que resultou na Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997, ambientalistas, técnicos, dirigentes e parte da sociedade civil viram com grande otimismo a aprovação de uma lei naquele arquétipo. De forma geral, os novos princípios defendiam e ratificavam quase à exaustão sobre os seus sustentáculos: integração, participação e descentralização. O compromisso firmado estava então em como alcançar estes princípios por meio da gestão a partir das bacias hidrográficas enquanto unidades deste modelo de gerenciamento, o que era inédito naquelas circunstâncias, do ponto de vista operacional e da cultura administrativa e burocrática no país. Ademais, permitiu que fosse criado um corpo robusto de mecanismos operacionais desta política pública através dos seus campos decisórios, da tese dos usos múltiplos e da cobrança pelo acesso ao bem público, trazendo a prerrogativa da água enquanto um recurso que pode ser objeto de negociação política, econômica e mercadológica. A nova legislação trouxe também um novo imaginário que a interpretou como

sendo um elemento legitimador de novas práticas políticas e ambientais que de fato trariam sustentabilidade, racionalidade e democracia de acesso ao recurso.

Mais de duas décadas de aprovada e de um conjunto complexo de caminhos para a sua efetivação, a gestão participativa parece ter se tornado uma espécie de “nó górdio”, tanto quanto a precificação da água. Grande parte dos estudos cujo foco é entender ou avaliar como tem sido o desenvolvimento da gestão dos recursos hídricos alerta que embora uma parcela expressiva das unidades de bacias hidrográficas tenha avançado em suas estratégias gerenciais, isto ainda tem se dado de maneira muito paulatina e descompassada. Um exemplo disso está na arquitetura dos comitês de bacia, objeto do nosso próximo capítulo, a qual aglomera avançados regimentos e demais documentos normativos, formulados em longas e complexas arenas políticas e sociais, mas ainda falha muito na aplicação dos planos de bacia hidrográfica, no debate e critérios para a cobrança pelo uso de água, bem como espaço de poder para direcionar ou influenciar no processo decisório das instituições que tratam desta gestão. Também parece haver um consenso no quadro de técnicos do Estado e demais especialistas de que a sociedade civil não possui autonomia, aptidão e conhecimento suficientes para participar dos organismos de bacia, trazendo mais um problema para a proposta de governança, o que acentuou a já presente hierarquia de níveis de conhecimento e peso decisório, privilegiando aqueles primeiros. Estudos como o de Abers e Keck (2013) e Abers (2010) demonstram que houve uma valorização excessiva nos marcos legais da Política das Águas, especialmente nos aspectos que envolviam a cobrança pelo uso. A proposta era simplificar os processos, mas isto gerou um movimento paradoxal que postergou as tratativas sobre os aspectos intrinsecamente complexos da política pública.

Não podemos negar que a Lei das Águas trouxe importantes fundamentos e instrumentos para a gestão hídrica. São exemplos disto as mudanças de postura científica, administrativa e ideológica em torno do “domínio público da água”, de “recurso natural limitado, mas com valor econômico” e da “gestão descentralizada por meio da diversidade de atuação e possibilidade de trânsito dos atores sociais”, etc. Muitas análises otimistas apontam que o princípio dos usos múltiplos da água desbancou a influência do setor elétrico na política hídrica e fortaleceu a participação pública, equívoco facilmente confrontado com o que analisamos nos dois últimos capítulos desta investigação. Outro ponto de confronto diz respeito às engrenagens e aos mecanismos de resolução dos problemas da água que seriam possíveis através de um claro processo de negociação política e social. Consoante a isto, as novas diretrizes da política pública os conduziam por meio da interação entre diferentes níveis de governo e atores sociais. Entretanto, percebemos que há um déficit de articulação derivado de

aspectos próprios dos processos de negociação política envolvendo a esfera federal e os governos municipais, ampliado, inclusive, pelas lacunas nas formas de comunicação e participação dos distintos atores envolvidos. O novo formato do poder decisório, prenotado na bacia hidrográfica, base desta descentralização, não tem sido plenamente democrático como se costuma apresentar.

Por fim, não esquecendo o nosso principal objetivo analítico, consideramos que o presente capítulo trouxe novos elementos para entendermos a dinâmica de funcionamento do Estado e mais precisamente sobre sua evolução em processos de políticas ambientais. Quando relacionamos com os aspectos históricos que fizeram com que o Estado ganhasse novas funções e características ao longo do século XX, percebemos que os ideais de regulação, controle e centralização, próprios de um período da história política do país (MARTINS, 1985), aparecem de forma subliminar na nova conjuntura em que a ordem é descentralizar e integrar. Isso ficou visível com a ação dos “empreendedores” (MARQUES, 2000; MILANI, 2008) da Política das Águas, a exemplo dos agentes políticos posicionados no setor elétrico e do agronegócio, grupos que historicamente regularam a administração dos recursos hídricos, mas que passaram a influenciar através dos “bastidores” das arenas decisórias. Mesmo assim, foram múltiplos os grupos formados, seus atores e recursos. Situação essa que aproximamos particularmente do trabalho de Souza (2006), uma vez que a autora descreve que as instituições produtoras das novas políticas públicas são, agora, resultado de uma complexa, diversificada e intercambiante rede. Tal contexto nos direcionou para o outro aporte analítico deste estudo, isto é, daqueles trabalhos que apresentam o modo como a composição das redes no processo de formulação de políticas públicas leva à formação de subsistemas políticos (MARQUES, 2000; SABATIER, 2007), por isso o destaque dado à descrição dos grupos de interesse, das instituições governamentais e não governamentais, da repercussão na mídia e na comunidade científica.

### **3. O MODELO DE GESTÃO PARTICIPATIVA COMO PROPOSTA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

*Qual a relação entre o processo de descentralização da gestão dos recursos hídricos no Brasil e a criação dos comitês de bacia?* Esta indagação servirá de norte para o desenvolvimento deste capítulo. Com isso, atingimos o objetivo específico de (5) Investigar a forma como a política pública incorporou elementos do modelo de Gestão participativa e como esta tem sido operacionalizada por meio dos Comitês de Bacias Hidrográficas do estado. Acreditamos que ao longo deste texto está claro que o processo histórico de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil é permeado, em grande medida, pela centralização e/ou fragmentação, característica que passou a ser contestada nos últimos trinta anos. Conjunturas internacionais e aspectos locais mudaram o teor do debate sobre o meio ambiente desde os anos de 1980, momento em que grupos técnicos abrem canais de debate sobre a importância de criar e implementar um sistema de gerenciamento que atendesse a um modelo de participação alicerçado nos princípios da descentralização e integração. Grosso modo, o novo formato de administração dos recursos hídricos apontava para a descentralização na esfera das bacias hidrográficas e sua integração entre os níveis federal e regional das políticas ambientais (ABERS; JORGE, 2005). Parte desse modelo de governança foi acordada na Constituição de 1988, a qual determinou que o domínio das águas, principalmente por meio da gestão das bacias hidrográficas, acontecesse a partir da divisão entre a União e os estados. É por isso que o grande número de análises sobre o tema apresenta a necessidade de “articulação” desses atores por meio das suas diferentes instituições com vistas a “harmonizar” os mecanismos operacionais da política ambiental (LANNA, 2001; BECKER, 2003; ABERS; JORGE, 2005; CAMPOS; FRACALANZA, 2010; ABERS; KECK, 2017).

É sabido que parte do capítulo anterior dedicou a sua análise para entender os arranjos da Política Nacional de Recursos Hídricos aprovada no governo FHC. Consoante a isso, na descrição referente à construção do substitutivo, identificamos que houve forte alteração nas funções atribuídas aos comitês de bacia, o qual ajustou a lei de modo que o poder público apreendesse de maior espaço deliberativo dos comitês, sobretudo ao depositar na participação da sociedade um aspecto mais consultivo do que propriamente deliberativo nas decisões. Naquela conjuntura, os vetos ao primeiro texto do projeto estabeleceram modificações que nada mais fizeram do que reforçar o já consolidado domínio que o setor elétrico teve sobre as águas no país.

Antes disso, o *gerenciamento fragmentado* se configurava por meio de cada setor ambiental agir de forma quase que autônoma dos demais setores, mesmo que cada um cuidasse diretamente da questão da água, como era o caso do saneamento, por exemplo, que planejava as suas estratégias institucionais e as instrumentalizava sem nenhum tipo de alinhamento ou vínculo com outros setores. De igual modo, entendia-se como modelo de *gestão centralizada* o fato de as decisões em torno da política pública de meio ambiente, e dos recursos hídricos em particular, serem determinadas na esfera federal e estadual, excluído os municípios deste processo. Além disso, atores sociais igualmente importantes como a sociedade civil e os usuários das águas não faziam parte da composição dessas instituições, sequer consultados.

As estratégias para contornar essa estrutura organizacional viriam por meio de duas possibilidades: (I) A fragmentação da gestão seria sanada através dos instrumentos de cobrança pelo uso da água; (II) O processo de descentralização aconteceria por meio da criação dos comitês de bacia hidrográfica e das agências de bacia. A primeira possibilidade, como discutido no capítulo anterior, significaria a melhor maneira de produção e aquisição de recursos financeiros para o gerenciamento das bacias hidrográficas e, conseqüentemente, para a instrumentalização do novo modelo de política pública descentralizada e participativa, tanto no quesito de poder decisório quanto em seus demais mecanismos de funcionamento. Já a segunda, resultado do possível sucesso da criação dos instrumentos de cobrança, atribuiria aos comitês a responsabilidade de representar os usuários das águas e demais membros da sociedade civil. Seria, assim, um ator estatal cuja função era fazer as vezes de poder público, com capacidade de criação de importantes arenas decisórias. Neste formato, as agências de bacia atuariam como um canal desses comitês por meio da sustentação técnica e executiva, inclusive dos instrumentos de cobrança (ABERS; JORGE, 2005).

Este debate não é recente no país, sendo firmado desde a década de 1970, quando movimentos ambientalistas e outras estruturas de oportunidade política são criados para pensar e reivindicar uma nova consciência ambiental (YASSUDA, 1993). Um exemplo disso foi que ainda em 1976, com o reconhecimento da complexidade envolta ao uso da água, o Ministério das Minas e Energia, junto ao Estado de São Paulo, firmaram um acordo para revitalização das bacias dos rios Alto Tietê e Cubatão, resultando, posteriormente, na criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas. A estrutura desses comitês permitia funções consultivas, sendo composto exclusivamente por membros de instâncias dos governos, o que, naquele momento, não pode deixar de ser apresentado como um importante pontapé para modelos e alternativas que viriam *a posteriori*, principalmente no que tange aos mecanismos de gerenciamento das bacias hidrográficas. Consoante a este momento, as indicações

conclusivas da Conferência de Mar del Plata já orientavam para a criação de órgãos responsáveis pela administração das bacias hidrográficas, retirando a exclusividade do Estado centralizador nessa empreitada. Ademais, outros casos como a criação de comitês do Rio Guaíba e o Consórcio Intermunicipal Santa Maria-Jacu, na década de 1980, demonstram que novas experiências foram pensadas para estreitar a relação entre usuários e o próprio Estado, figurando como um mecanismo facilitador nas negociações. Bem-sucedidos, esses exemplos são colocados como iniciativas importantes na nova conjuntura administrativa dos recursos hídricos que estava sendo arranjada, uma vez terem sido criados da própria comunidade das bacias hidrográficas, com posterior suporte governamental e demonstração de capacidade de mobilização.

Nesse ínterim, a Associação Brasileira de Recursos Hídricos se posiciona a partir de documentos públicos, a exemplo da já citada Carta de Foz do Iguaçu, e ganha legitimidade e credibilidade na esfera técnico-científica. Junto a isso, se firma enquanto órgão autônomo dedicado a pensar na melhoria do modelo de gestão de recursos hídricos, o que a fez agregar o desenvolvimento da pesquisa científica, hoje seu baluarte político-institucional. É também por meio dela que “gestão integrada”, “outorga”, “participação de usuários e sociedade civil”, “descentralização da política” são apontados como princípios básicos que deveriam nortear uma nova política de recursos hídricos para o país. A defesa de modelo de gerenciamento das águas que adotasse a fronteira das bacias hidrográficas enquanto recorte territorial ganhou robustez na década de 1990, principalmente após as conclusões dos grandes eventos internacionais sobre o meio ambiente. De acordo com Bevilacqua (2012), a decisão técnica de transformar a bacia hidrográfica em recorte territorial para ampliar e ao mesmo tempo simplificar as possibilidades de planejamento significou, grosso modo, que é por meio desta fronteira espacial que podemos mapear e avaliar os impactos das ações humanas no meio ambiente. Grande parte disso se deve à publicização dos Princípios de Dublin (WMO, 1992), os quais destacavam que a gestão dos recursos hídricos só alcança êxito se considerar a integração por meio das bacias hidrográficas, não negligenciando nenhum dos aspectos intrínsecos ao processo (sociais, culturais, econômicos, históricos e físicos).

A bacia hidrográfica passa a ser reivindicada como “palco unitário” (YASSUDA, 1993) que conduz a gestão integrada e participativa dos recursos hídricos. Adotar os princípios norteadores dessa proposta não anula exemplos de outrora já baseados no recorte geográfico da bacia hidrográfica, até mesmo em casos de rios transfronteiriços, como foi o Pacto do Rio Colorado/EUA, em 1922, cujo principal mecanismo de funcionamento estava atribuído à capacidade hídrica dos estados. Uma situação mais local, apontada como iniciativa precursora,

diz respeito à criação do Consórcio Intermunicipal das bacias dos Rios Piracicaba e Capivari, em 1989, atendendo aos interesses voltados à integração regional, à mitigação dos riscos aos rios, bem como a sua recuperação por meio do desenvolvimento estratégico. Naquele ainda incipiente cenário de mudanças na esfera pública e do próprio formato do Estado, a criação deste consórcio pareceu inovadora, tanto por ter sido germinada atentando-se para a participação da sociedade civil nos processos decisórios, além de partir de uma iniciativa da administração local.

A Carta Magna de 1988, em parte do seu artigo 21, responsabiliza o governo federal pela criação de um sistema voltado para o gerenciamento dos recursos hídricos. Isto precisou ser revisto com os mecanismos burocráticos seguintes, uma vez que, também, o domínio das águas foi atribuído numa relação entre estados e União. Foi por meio disso que um modelo de gestão descentralizada careceria de aparatos legais em nível de Estado para servir de sustentáculo operacional da proposta. Nessa condição, na década de 1990, especificamente entre os anos de 1991 e 1997, parte dos estados da federação criaram legislações próprias para os recursos hídricos atendendo às orientações sobre a importância dos comitês de bacia hidrográfica, mas deixaram grandes lacunas nos mecanismos de cobrança pelo uso. Um dos pontos determinantes para a consolidação deste panorama foi que, em nível federal, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos se constituiu como um importante órgão garantidor dos instrumentos básicos daquela ainda prematura lei. Em síntese, a pergunta que norteia a sua criação é resumida em como aperfeiçoar as estratégias de descentralização, participação e integração, além de definir seus instrumentos e planos de ação. Esse norte vem demonstrando progressos e retrocessos ao longo dos anos. Segundo Abers e Jorge (2005), esse sistema é composto por quatro subníveis (federais, estaduais, regionais e locais) que operam de forma orgânica e são designados para garantir a articulação e conexão das diversas ações públicas em toda a bacia hidrográfica.

Após a criação da Lei das Águas, mais estados criaram suas políticas de recursos hídricos específicas. Em tese, o intento estava em estabelecer uma articulação com as instituições em níveis estadual e federal, mas não previu a complexidade e algumas contradições na proposta de execução da política pública. Primeiramente, este modelo de domínio – estadual e federal – não deixou claro quanto às funções e/ou fronteiras dos díspares níveis da federação. Por outro lado, ficou nítido que boa parcela dos estados possui lacunas relativas à capacidade técnica para tratar do processo de outorga, fiscalização ou monitoramento. A Política das Águas, grosso modo, efetivou uma nova dinâmica na política ambiental através de um sistema de gestão voltado para as bacias hidrográficas. De forma geral,

a partir disso, todos os domínios da União ou dos estados adotam esse formato operacional. Uma ampla avaliação tem considerado que tal sistema de gestão ainda é pouco institucionalizado, mesmo que os recursos interventivos tenham avançado para a ampliação dos novos organismos de gestão em nível de bacia hidrográfica (ABERS; JORGE, 2005).

A relação entre hidropolítica e descentralização perpassa dois elementos importantes para entendermos os arranjos estatais os quais descrevemos ao longo deste estudo: subsidiariedade e dominialidade. Antes de tudo, para atingirmos analiticamente estes dois eixos precisamos relembrar o que comumente é descrito como federalismo na literatura que problematiza sobre Estado ou políticas públicas. É certo que o Brasil confirma uma expressiva diversidade regional (em nível econômico, social e ambiental), a qual combina indicadores sociais, conflitos da água e demais problemas de origem político-institucional, mas historicamente grandes projetos hídricos tiveram sua fundação e implantação de forma centralizada em demasia, tecnocrática, não criando nenhum instrumento de consulta prévia à população. As possibilidades postas na mesa do jogo político e da administração pública a partir de 1990 permitiram que a gestão das águas fosse conduzida para uma transição em que o Estado não mais teria o monopólio dos recursos hídricos, tanto para sua exploração quanto para o gerenciamento (ABERS; JORGE, 2005; PORTO; PORTO, 2008).

Identificamos um esforço interpretativo para estabelecer um vínculo entre os elementos próprios do modelo de federalismo junto à dinâmica de gestão das águas no Brasil. É consenso que o conceito de federalismo perpassa amplamente pela ideia de que as organizações políticas pautariam as suas ações na cooperação e não no constrangimento, abdicando de níveis de soberania. Em geral, a responsabilidade política estaria em repartir o poder federal, distribuindo as responsabilidades entre as partes federadas (OLIVEIRA, 1991). Junto a isso, especificamente, visualizamos o modelo de repartição de funções e responsabilidades nos sistemas de recursos hídricos por meio do que foi denominado de “subsidiariedade”, uma vez que as alternativas e propostas de solução, após a década de 1990, passaram a se aproximar da origem da questão. Assim, em muitos momentos da execução da Política das Águas coexistem aspectos do federalismo e do princípio da subsidiariedade, o que não significa que os processos em torno da administração pública dos recursos hídricos se deem de forma mais simples, muito pelo contrário. Embora se parta do princípio que os conflitos possam ser sanados localmente, com ampla participação dos grupos de interesses, os direcionamentos demonstram caminhos de difícil consenso. Em muitas situações, a dificuldade de consenso se dá pelo embaralhar dos aspectos e responsabilidades do que seriam os significados de “federal” e “nacional”, conceitos confundidos como sinônimos.

Os conflitos interpretativos e de política operacional atribuem fronteiras entre os comitês de bacia e sub-bacias hidrográficas, embora tenham levado ao entendimento de que há critérios de subordinação de ações e demais estratégias em rios de mesmo domínio. Isto demonstra que o tema da dominialidade ainda não foi superado do ponto de vista do próprio entendimento do seu significado. Mais confuso ainda é quando uma mesma bacia hidrográfica é classificada por diferentes domínios. Por outro lado, agentes políticos e analistas de políticas públicas colocam a conjuntura do federalismo como um instrumento pelo qual se busca o alcance da igualdade entre os entes federados, tendo os seus princípios sustentados pela Constituição Federal. Numa assertiva aproximada, Abers e Jorge (2005) reiteram:

[...], no entanto, verificaram-se vários obstáculos na implementação dessas leis. Primeiro, a dupla dominialidade da água criou muitas indefinições quanto ao papel dos diferentes níveis da federação na gestão da água. Segundo, a maioria dos estados carece de capacidade técnica em aspectos cruciais para a operacionalização das decisões dos comitês, tais como a implantação de sistemas relativos à outorga, às informações, ao monitoramento e à fiscalização. Terceiro, ainda persistem indefinições relativas ao estabelecimento da cobrança. Na falta de regulamentação de questões essenciais, como no caso dos mecanismos que garantem o retorno do recurso às bacias de origem que estão sob controle dos comitês, observa-se que apenas um governo estadual instituiu a cobrança mais ou menos nos moldes da proposta de gestão descentralizada (o Rio de Janeiro, em 2004) (p. 2).

É evidente que a classificação da dominialidade e a relação com os corpos de representação política impactam diretamente na subsidiariedade, o que faz com que os três elementos sejam constantemente revisitados. Assim, os esforços para alcançar uma melhor articulação política se dão por meio da relação entre os princípios definidos para o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e as aproximações entre os sistemas estaduais. De acordo com Martins (2001), a configuração do sistema de gestão de recursos hídricos demonstra ser movido por engrenagens de teor político, técnico e institucional que conduzem para arenas participativas de corresponsabilidade, atribuindo a performance esperada dos usuários das águas, da sociedade civil e dos dirigentes municipais e estaduais.

Por outro lado, o conceito de *downward accountability* ou em tradução livre “responsabilidade para baixo” é utilizado por Agrawal e Ribot (2000), quando analisam o processo de descentralização a partir de casos ambientais do Sul da Ásia e da África Ocidental. Para esses autores, a base da descentralização se encontra na democratização dos processos políticos decisórios, através de mecanismos que viabilizem e sustentem a participação dos grupos locais nas arenas de controle em que as políticas públicas acontecem. Grande parte dessa execução da *downward accountability* é viabilizada pelos conselhos participativos, como é o caso da Política das Águas, vistos como um instrumento de controle e garantidor das propostas.

Exemplos internacionais de grande influência interna demonstram o crescimento desses setores a partir da década de 1980, principalmente na área da educação, saúde e meio ambiente. Entretanto, grande parte das análises relativas ao funcionamento desses conselhos tem alertado para os entraves e lacunas para a efetivação das suas responsabilidades operacionais, desde problemas envolvendo as escolhas das representações, sendo estas cooptadas dentro de relações de poder maiores, até na própria dinâmica de criação da legislação, a qual retirou grande parte do poder decisório dessas instituições (BLAIR, 2000; DAGNINO, 2002; ABERS; JORGE, 2005).

Embora o sentido da descentralização seja democratizar os processos de políticas públicas, é importante esmiuçar sobre as causas da sua promoção. Aqueles estudos que se dedicam a entender essas causas apresentam a conclusão de que atores localizados na esfera mais próxima do objeto da política pública tendem a aceitar mais responsabilidades burocráticas e políticas tendo em vistas algumas barganhas para acessarem benesses e recursos de interesse particular. Sobre isto, já fizemos menção ao trabalho de Marta Arretche (2000) sobre as estratégias de estímulo para a participação popular nos conselhos de políticas públicas e a relação com o recebimento de mais responsabilidades. Assumir maiores responsabilidades, nessa ótica, se torna viável apenas quando ocorre o que a autora caracterizou como uma “relação custo-benefício” e funciona quando estados e/ou municípios mensuram as compensações que teriam ao assumirem novas responsabilidades na criação e implementação de programas e projetos. Assim, os passivos seriam equilibrados pelos benefícios, especialmente de teor político. Autores como Willis, Garman e Stephan (1999) relatam que o caso brasileiro é exemplo de uma das maiores estratégias de descentralização (em seu objeto de estudo está a política fiscal) e isto é respondido pela truncada e histórica estrutura das elites políticas regionais que tencionam e reivindicam do Estado e dos governos federais por maior autonomia. Nesse sentido, o fortalecimento dessa conjuntura permite que os governos locais criem mecanismos diversos para aquisição de recursos financeiros federais, mas quando isto é somado à transferência de responsabilidades, percebemos que a descentralização utilizada no interesse da barganha torna-se muito mais complexa.

A avaliação de Arretche (2000) é que quanto maior a aceitação das novas funções por parte do poder público municipal, concatenando as contrapartidas federais (especialmente políticas), mais efetivas se tornam essas agências de participação, com mecanismos decisórios mais robustos. As estratégias impetradas pelo “programa de intencionalidade” são relativamente simples em seu objetivo principal (estimular a criação de novos projetos em nível estadual e municipal, de modo que estes sejam seus executores), mas difíceis em sua aplicação,

uma vez que lidam com uma multiplicidade de interesses muitas vezes dissonantes. Esses programas de descentralização classificados como bem-sucedidos estreitaram aspectos políticos entre os estados e municípios, fortaleceram as atribuições dos conselhos, propuseram atividades tecnicamente simples e criaram pautas interpretadas como importantes na conjuntura governamental (ARRETCHE, 2000; ABERS; JORGE, 2005). Tal formato força um ciclo de retroalimentação: os quadros de poder local atuam cobrando que o governo federal lhes autorize mais poder decisório, criando as possibilidades para que o processo de descentralização ocorra. Ratificando essa premissa, Abers e Jorge (2005 p. 6, grifos nossos) destacam:

A literatura sobre descentralização geralmente considera que se trata de um *processo linear* (de cima para baixo), no qual os governos centrais “devolvem” poderes aos níveis mais locais. Na área de recursos hídricos, esse processo é mais complexo. Primeiro, porque o processo de descentralização ocorre simultaneamente em dois níveis, nacional e estadual, com a criação de organismos de bacia tanto para as águas federais quanto para as águas estaduais. Segundo, porque a *descentralização não envolve a transferência de poder para as instâncias mais locais já existentes* (como o município), mas propõe a criação de uma nova *esfera territorial*, a bacia hidrográfica. Terceiro, porque a descentralização tem um caráter “semivoluntário” – na maioria dos estados, nada obriga que os comitês sejam criados em todas as bacias hidrográficas. O resultado é que a criação dos comitês parece ocorrer de acordo com *múltiplas lógicas*: em alguns casos, por bacias específicas serem identificadas como “*prioridade*” por parte do poder público; em outros casos, porque atores locais se organizaram; em alguns estados, como parte de um programa de implantação de comitês em todo o território, e assim por diante.

Especificamente, na Política Nacional de Recursos Hídricos e nos incentivos para a criação dos conselhos e comitês de bacias locais, as contrapartidas estavam definidas por meio dos instrumentos de cobrança pelo uso da água, o que fez com que as táticas de convencimento para a descentralização dessa política fossem ainda mais complexas do que em outras áreas, uma vez que os caminhos para a precificação seguem tortuosos em seu sentido técnico e prático. Seria por meio dela que os comitês de bacia ganhariam visibilidade administrativa e política, além de poder de barganha, mas a sua implementação não ocorreu de maneira eficaz. A partir dessa incongruência no que diz respeito à incipiente autonomia financeira e política dessas instituições, nos questionamos sobre as justificativas para a criação e manutenção desses parlamentos das águas, uma vez que observamos, mesmo assim, um expressivo número de comitês sendo erguidos. Como destacado na citação acima das autoras Abers e Jorge (2005), quando envolve a problemática dos recursos hídricos, as relações de poder e a canalização deste permanecem, sobremaneira, na mesma estrutura de antes, embora como a inclusão de um novo elemento representado pela bacia hidrográfica.

A função operacional dos comitês é recorrentemente apresentada como a demonstração mais importante das estratégias de cooptação dos interesses setoriais e dos usuários das águas (organizados ou não), o que adjetiva essas instituições como palcos de debate socioambiental. É válido destacar que os novos marcos regulatórios responsabilizaram, em tese, a sociedade civil e civil organizada por uma importante parcela dos mecanismos de gerenciamento da Política das Águas, mesmo que a participação desta seja, muitas vezes, resultado de campos de tensão e expressiva articulação política para galgar espaço e representação nos comitês com vistas a lançar mão dos seus interesses, principalmente aqueles relacionados aos usos do recurso, outorga e precificação. Os marcos jurídicos que vestem o modelo de gestão participativa dos recursos hídricos no Brasil são categóricos na descrição do arquétipo do referido modelo de governança, mas seu maior entrave ainda hoje trata-se dos caminhos de acesso da sociedade, tanto nas arenas decisórias quanto nos resultados destas (JACOBI, 2003; JACOBI; FRACALANZA, 2005; MARTINS, 2015).

Conectado a esse ordenamento jurídico através da articulação dos três segmentos gerenciadores da política de recursos hídricos (Poder Público, usuários e sociedade civil), a inclusão dos usuários da água e sociedade civil nos processos decisórios através dos comitês de bacia significou um importante avanço na área do Direito Ambiental, uma vez que esta atinge os princípios de uma gestão democrática e participativa. De acordo com Jacobi e Barbi (2007, p. 239), embora as bases da democracia deliberativa sejam interpretadas como o arquétipo “*de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação e relacionados com questões ambientais, avançaram*”, todavia, ainda não dispõem da participação de atores historicamente excluídos. E complementam: “*Como a institucionalização plena ainda não ocorreu, o déficit institucional, somado à não concreção da cobrança pelo uso da água, dificulta a viabilização do processo*” (idem, p. 241). Nesse processo de retroalimentação da política ambiental, o princípio democrático produz novos *inputs* a partir da inclusão desses novos atores na cena decisória, o que decorre, grosso modo, de transformações na estrutura do Estado por meio de novas arenas de debate e novos direitos de participação e representação, inclusive na gestão dos recursos hídricos. Isto permitiu que a institucionalização do modelo de gestão participativa das políticas públicas contrapusesse o formato tecnocrático e centralizador de outrora, ao menos em seus objetivos.

As engrenagens institucionais ainda não proporcionam a efetividade necessária e condicionam a um processo desigual no que tange a multiplicação das experiências, dos modelos decisórios e da organização dos espaços públicos democráticos. Embora seja um

processo que tem sido gerido por muitas lacunas procedimentais e embates políticos, a literatura pertinente tem alertado também para os casos em que a implantação desse modelo de participação popular tenha permitido que novos atos políticos e burocráticos criem, de igual modo, uma nova cultura de direitos, tanto sociais (quando nos referimos aos novos espaços de fala da sociedade civil e organizada) quanto ambientais (quando há a ampliação da percepção em torno da racionalidade ambiental e dos novos canais de comunicação entre quadros de peritos/experts e usuários). Os novos formatos da administração pública brasileira têm contribuído para entendermos a dinâmica burocrática a partir dos novos espaços de interlocução, com responsabilidades direcionadas a grupos que até então se encontravam numa posição desigual nos processos de políticas públicas, criando hierarquias na gestão da coisa pública.

O resultado está no estreitamento das ações em cada segmento responsável pelo processo político, bem como a multiplicação do número de atores no processo decisório e a politização da gestão dos recursos hídricos. As avaliações sobre os seus resultados ainda se encontram muito incipientes, uma vez que os seus instrumentos de gestão têm passado por um processo de efetivação também ainda embrionário, inclusive porque é preciso entender que fatores políticos, técnicos, ambientais, econômicos e culturais merecem necessariamente um tratamento de modo a não os dissociar. O novo formato da administração pública, agora sociotécnico, mesmo que o seu sentido seja de combater instrumentos exclusivamente técnicos na criação de políticas ambientais, esbarra em interesses divergentes, principalmente quando reivindicados nas arenas políticas dos comitês de bacia, e isto tem trazido consequências para almejar soluções mais eficientes e equilibradas. A própria dinâmica de funcionamento dos comitês permite que as suas práticas norteadas pela negociação sociotécnica reduza ou anule práticas recorrentes de interesses simplistas e imediatistas, fazendo dessas instâncias importantes espaços de negociação e debate de problemas, sobretudo quando abrange interesses dissonantes. Entretanto, se avaliarmos algumas estratégias de funcionamento desses setores, observamos certa insistência no uso de componentes estritamente técnicos como referencial de controle.

O aumento no número de atores participantes dos processos de políticas ambientais cria um espaço plural de participação, ao mesmo tempo em que permite uma intervenção sobre esses componentes estritamente técnicos. Em contrapartida, em alguns exemplos de institucionalização de comitês, a função dos técnicos tem sido estratégica para a consolidação de suas atividades, inclusive nos casos que envolvem acesso ao que é produzido de conhecimento novo. Por outro lado, em alguns casos é observado que a pouca participação da

sociedade civil nessas arenas decorre também da ausência de lastro institucional, uma vez que esse formato de gestão participativa é relativamente recente. Parte desse novo modelo de gestão pública está sustentada nessas formas de participação, muito embora elas aconteçam em relações complexas e contraditórias, mas que superam e destoam daquelas práticas recorrentes de cunho utilitarista. Nesse quesito, a nova participação social estreita e reconfigura as relações entre o público e o privado por meio dos novos formatos de poder, inclusive através da criação de espaços de articulação entre o Estado e os atores sociais.

O problema está sobremaneira no reforço de práticas que esses organismos deveriam combater, rompendo com décadas de gestão centralizada. Nisso, os comitês de bacia não foram construídos com a ideia de perpetuarem um comportamento replicado ao longo da história do sistema dos recursos hídricos do país, pelo contrário, fazendo valer, assim, o seu princípio de democracia representativa. Para além dos aspectos técnicos e políticos das bacias hidrográficas, os comitês devem garantir o formato participativo através do estímulo a propostas de formação dos seus membros e da comunidade de usuários, sanando possíveis desarranjos nos jogos de poder dentro da própria configuração dos organismos, a exemplo da priorização de interesses e demandas individuais em detrimento de pautas coletivas, como as que dizem respeito à gestão da própria bacia hidrográfica. É nesse sentido que o princípio da subsidiariedade se faz imperativo, mas não é suficiente para permitir que haja igualdade de participação e representação nessas arenas públicas. Nessa perspectiva, no tópico a seguir discutiremos sobre as engrenagens responsáveis pelo funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica no Brasil, de modo a entender o contexto da sua formação, os jogos argumentativos e o conjunto de interesses.

### 3.1 AS ENGRENAGENS DO “PARLAMENTO DAS ÁGUAS”: FORMAÇÃO, INTERESSES E IDEIAS HIERÁRQUICAS

A década de 1980 é palco das primeiras transformações que subsidiariam *a posteriori* a implementação de uma política das águas descentralizada. Parte disso pode ser explicada pela decisão de uma parcela de setores do governo federal terem condicionado a determinação de novas diretrizes, como foi o caso dos técnicos do Ministério de Minas e Energia a partir do Plano Nacional de Desenvolvimento. Naquela circunstância, a orientação explícita era da necessidade de criação da Política Nacional de Recursos Hídricos e, para que isto acontecesse, o governo seria seu gerenciador. Mas, elementos como “ampla participação”, “gestão descentralizada” e “diversidade de atores” são apresentados de forma *en passant*, mesmo que

já fizessem parte do vocabulário político e da administração pública. Ainda assim, serviram de mote importante para os encadeamentos do gerenciamento dos recursos hídricos que viriam nas próximas décadas. Antes mesmo disso, a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH, em 1978, trouxe novas práticas, como os instrumentos de categorização dos cursos de “água da União”, “integração” e “uso racional”. Foi por meio deste comitê especial que outros parlamentos foram subsidiados, como o do próprio Rio São Francisco, implantados com atribuições consultivas. Não obstante, os processos de formulação e a implementação de políticas públicas, sejam elas de qualquer natureza, têm reunido novos paradigmas a partir do modelo de gestão descentralizada e participativa, apresentado como uma tendência internacional crescente (ARRETCHE, 1996; ANA, 2011). No caso da Política das Águas brasileira, especificamente, os Comitês de Bacia Hidrográfica são classificados como organismos que atuam em níveis de colegiados. Foram institucionalizados através da Constituição Federal de 1988 e atendem aos princípios preconizados pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, os quais se tornaram decisivos para a criação das disposições institucionais e ampliaram os canais participativos de setores da sociedade envolvidos na gestão de recursos hídricos. Os elogios a esta tendência na administração pública e no próprio modelo de Estado são explicados em síntese pelo subsídio dado à democratização das relações políticas, de novos arranjos institucionais e da melhoria nas ações públicas. Podemos visualizar exemplos dessas mudanças na participação da sociedade em assuntos de interesse coletivo através da criação de conselhos sobre diversos temas, principalmente aqueles ligados à saúde, educação e segurança pública, mas, também, aqueles ligados ao meio ambiente.

Um dos quadros analíticos dedicados ao tema tem tecido muitas críticas ao atual modelo de gestão participativa, especificamente no que diz respeito ao protagonismo herdado pelo Estado, não destoando de formatos anteriores, bem como aos espaços de participação da sociedade civil e organizada. Partindo do princípio que a função dessas instâncias participativas se encontrava num dos elementos determinantes da nova política, a saber, democratização do acesso à água, observa-se que os novos órgãos colegiados criados para este fim não conseguem atender ao seu propósito, tendo em vista os resquícios do Estado regulador (MARTINS, 2003; DAGNINO, 2004). Consoante a isso, uma vez a implantação do atual modelo de política das águas, focou-se na avaliação das lacunas e limitações que afetam a coerência da proposta de alcance dos princípios de participação e descentralização (ABERS; JORGE, 2005; JACOBI, 2006; ABERS, 2010; LEMOS, 2010).

O saldo atual é de avanço na institucionalização da Política das Águas, utilizando os comitês de bacia como um dos seus principais instrumentos, mas também de entraves para que

outros iniciem suas atividades. As conclusões direcionam para o fato de que aqueles comitês implementados não têm alcançado a sua autonomia financeira e administrativa, funcionando sem sustentação política. Em nível nacional e local, os diversos enredamentos que dizem respeito a este processo têm levado a dessimetrias no sistema, exemplificadas, inclusive, pela dificuldade de cada estado criar seus mecanismos de consolidação do formato de gestão participativa. Além disso, as várias culturas políticas fazem com que cada região tenha um tipo particular de mobilização coletiva em defesa da causa da água, o que resulta em diferentes formas de envolvimento dos usuários nos processos decisórios. Essas variações regionais conduzem parcialmente para os descompassos na efetivação do arquétipo de gestão de recursos hídricos.

A dinâmica organizacional e a composição dos comitês de bacia contribuíram para que grande parte dos setores impactados pelo acesso à água representasse seus interesses e passasse a ter papel decisório nos processos envolvendo o planejamento das bacias, o que trouxe um caráter diversificado e democrático para estas instituições. Um exemplo disso é que os membros que farão parte do quadro colegiado dos comitês são indicados pelos seus pares em todos os níveis (usuários, sociedade civil organizada e poder público). De forma geral, com a assistência das agências da água, sua dinâmica de funcionamento diz respeito a um processo decisório distinto, em que diversos atores se posicionam e deliberam sobre temas necessários e que devam ser incluídos nos planos das bacias hidrográficas. É através de espaços de negociação e da composição das arenas técnicas e políticas, com discussões em tese democráticas, que esses comitês conseguem distinguir os diversos jogos de interesse relativos aos usos das águas. Destacamos abaixo as principais competências dos comitês:

- I – Aprovação e acompanhamento do processo de criação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia, que congrega informações estratégicas para a gestão das águas em cada bacia;
- II – Gerenciamento dos conflitos pelo uso da água (em primeira instância administrativa);
- III – Estabelecimento dos mecanismos da cobrança pelo uso da água, além da sugestão de valores.

A criação dos comitês de bacia no Brasil significou um avanço no desenvolvimento de instrumentos de gestão criativos e inovadores. Assim, a administração e efetivação do Plano de Recursos Hídricos estão atreladas diretamente ao estabelecimento dos mecanismos da cobrança pelo uso da água, além da sugestão de valores não somente que deem conta dos custos

operacionais de captação e abastecimento, mas que atendam ao princípio “poluidor-pagador”; este que por vezes é apresentado como um imbróglcio ou como principal responsabilidade dos comitês de bacia. De acordo com Magalhães Jr. (2001), esses órgãos replicam parte dos modelos de gestão em que o sistema de decisão é composto por direcionamentos, variações e popularização de dados. No formato francês, utilizado como exemplo em grande parte dos arquétipos de políticas ambientais desde a década de 1990, inclusive a brasileira, contraditoriamente utiliza das Agências de Água como instrumento que possui maior controle dos dados referentes à realidade local, delegadas para aprofundar o conhecimento sobre os recursos naturais, a relação com o seu entorno e os instrumentos de cobrança pelo uso da água (MARTINS, 2008). Entretanto, embora sejam delegados grandes poderes e funções às agências, todas e quaisquer de suas atividades são possíveis por meio da autorização dos comitês de bacia. O acompanhamento por parte dos comitês deve ser sistemático e profundamente técnico, pois, uma vez que não tenham domínio ou controle das informações construídas e lhes apresentadas, estará em grau de fragilidade prática e política.

Atualmente, o número de comitês de bacia no Brasil reflete que parte da Política das Águas começa a ser estruturada e ganha um formato que leve em consideração o debate público sobre a água, ampliando os espaços participativos e até mesmo já transformando o arcabouço institucional daqueles órgãos consolidados, mas que atentam para melhoria do desempenho da gestão. Nessa perspectiva, o comitê figura como o elo de comunicação entre o poder público e seus cidadãos. Assim, até que ponto é permitido expandir e dinamizar a participação da sociedade civil no quadro das políticas ambientais? Ademais, quais os caminhos para sanar os conflitos setoriais envolvendo a gestão das águas brasileiras? Para muitos analistas de políticas públicas e dos mecanismos de funcionamento do Estado, a solução estaria no federalismo de cooperação. Além disso, o peso das representações, que no caso dos comitês de bacia se dá de forma paritária (municípios, Estado e sociedade civil), ou seja, num plano tripartite, é um importante recurso no processo decisório. Funcionando de forma semelhante ao sistema eleitoral, essas representações não constroem um quadro homogêneo, fazendo com que haja certa tendência para a manutenção de relações de poder ou de oportunidade na administração e arenas de debate em que o respectivo comitê esteja alocado (MARTINS, 2001).

Nessa arquitetura, observamos uma intrincada relação entre estrutura de oportunidade política com elementos característicos da institucionalidade do formato de gestão das águas do país. É por meio disso que o quadro representativo nos comitês, em grande medida, é composto por membros de instâncias governamentais, os quais conseguem conduzir ações em torno da política de abastecimento e distribuição de água, a exemplo da construção de cisternas, rede de

esgoto sanitário, etc., uma vez que o conjunto de responsabilidades envolto à administração dos recursos hídricos é complexo e extenso, exigindo transdisciplinaridade, viabilidade política e intervenções. O entrave se encontra justamente numa característica muito comum das estruturas institucionais do Estado brasileiro, qual seja, a setorização, que criou, historicamente, uma prática de fragmentação, fenômeno histórico que tem dificultado o alcance de um dos sustentáculos da gestão participativa das bacias hidrográficas, a integração. O resultado é uma gestão das águas ainda embrionária nos quesitos participação, integração e democratização dos processos decisórios, com expressiva dificuldade de negociação entre os próprios setores estratégicos do Estado, dos usuários e da sociedade civil. A descentralização aparece como uma aliada para se alcançar os objetivos do sistema federativo, atribuindo performances claras para as instituições, com fronteiras entre o papel da União, responsável pela articulação política interestadual, e os demais agentes, exigindo harmonia nas ações em todos os níveis (local, estadual e federal) e articulação entre o que é formulado na esfera federal com os planos, programas e projetos pensados em âmbito regional.

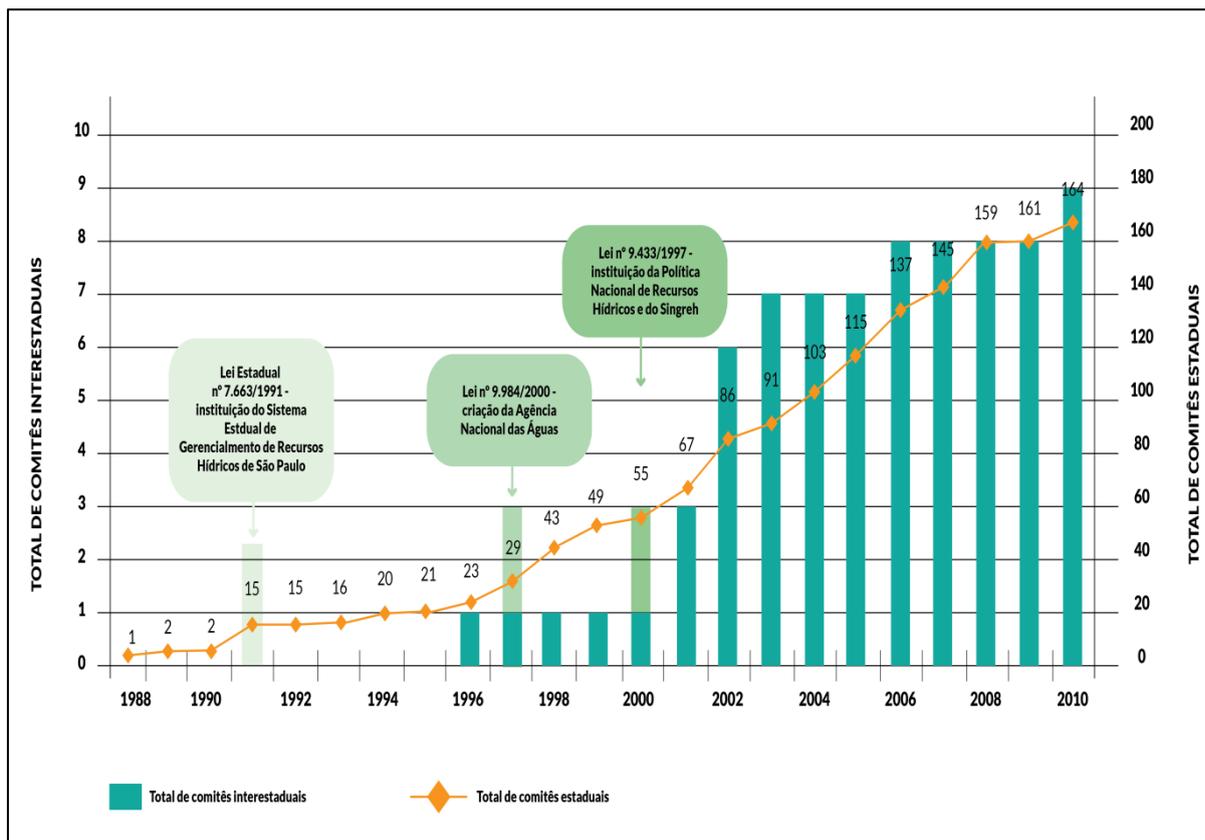
A partir de 1997, os Comitês de Bacias Hidrográficas são compostos, necessariamente, por membros integrados aos órgãos públicos, aos municípios aos quais a referida bacia hidrográfica atinge e aos usuários das águas dotados de interesse em gerir o uso dos recursos hídricos. Num sentido amplo, o objetivo da criação desses comitês gira em torno da descentralização das decisões voltadas para as políticas públicas. De modo específico, realiza o acompanhamento e o levantamento das demandas da população usuária das bacias hidrográficas, bem como há a necessidade de estimular a sociedade civil a participar dessa busca pela resolução dos problemas envolvendo tal conjuntura. De acordo com Figueiredo (2011), quando estuda a gestão do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe, esses comitês detêm a responsabilidade de promover discussões sobre o uso dos recursos hídricos, arbitrar em conflitos existentes, além de acompanhar, sugerir e cobrar o desenvolvimento e implementação do aparato legal da gestão das águas no estado.

A Figura 8 demonstra o aumento na quantidade de comitês de bacias hidrográficas criados. Ao percorrer a representação gráfica, estabelecemos a conexão com os marcos históricos e identificamos ampla ascensão após a criação da ANA. Com foco em considerar as políticas públicas de recursos hídricos resultado do planejamento participativo, esta instância caracteriza-se como um meio de interação entre o Estado e a sociedade e constitui-se como um instrumento em que há a junção das decisões tomadas por todos os atores sociais que fizeram parte desse processo. Os interesses de cada grupo social em processos de políticas públicas fazem parte do funcionamento da coisa pública, sendo importante entendermos como são

construídos e a que se propõem. Nesse sentido, para compreendermos como isso funciona, devemos aprofundar a nossa investigação, de modo geral, na negociação sociotécnica em favor da sustentabilidade da gestão, já que “*quem vive e molda, portanto, o território de uma bacia hidrográfica, tem acesso a ele e tem o direito de sustento e abrigo*” (MACHADO, 2003, p. 128). Esse molde de planejamento participativo é determinante para a estruturação dos novos instrumentos para as políticas públicas. O principal empecilho para o desenvolvimento desse modelo trata-se ainda da cultura tecnocrata e centralizada nesses processos.

Relativo à institucionalização e a iniciativa das instâncias governamentais, é necessário reconhecer a importância desses organismos, tanto no âmbito nacional como nos governos estaduais e municipais. Nesse formato, a influência dos “promotores de políticas públicas” é mais expressiva na base local em que os conflitos em torno da água acontecem, o que pode levar a um impacto muito maior na promoção dessas políticas públicas. Isso se caracteriza como um dos subsídios relevantes proposto pelos arranjos políticos do neo-institucionalismo, que enfatiza as engrenagens dessas instituições que, através de dinâmicas próprias, formatam as políticas públicas e seus modos de efetivação. Dois elementos são somados a essa conjuntura: a institucionalização da problemática ambiental em geral, e dos recursos hídricos em particular, é permeada pela profissionalização e o uso do saber técnico. Estes dois elementos são apresentados como basilares para a conformação do arcabouço governamental e burocrático (OLIVEIRA, 2008a; 2008b; 2009). Há salutar intenção demonstrada com a descentralização das políticas públicas, contribuindo para a inclusão e permanência da participação popular em processos de políticas públicas, mas esse tipo de participação tropeça em alguns obstáculos.

**Figura 8** - Evolução da criação de comitês de bacias hidrográficas no Brasil no período de 1988 a 2010



Fonte: Adaptado de ANA, 2011.

Sobre o número de comitês criados, principalmente a partir de 1990, um importante levantamento realizado por Abers e Jorge (2005, p. 8) deixa claro que:

Com base nos dados coletados, constata-se que a criação de comitês estaduais se acelerou depois de 1997, após a aprovação da Lei Nacional. Como mostra a Tabela 4, 69% dos comitês cadastrados foram instalados entre 1998 e 2003. Essa aceleração se deve, em parte, ao fato de que muitos estados apenas criaram suas leis de água após a aprovação do “marco legal” representado pela lei nacional. No entanto, a criação de comitês também se acelerou nos estados onde já havia leis de recursos hídricos. Por exemplo, 14 dos 16 comitês mineiros, 13 dos 16 comitês gaúchos e 11 dos 12 comitês catarinenses foram criados de 1998 em diante, apesar destes estados já terem leis de recursos hídricos desde 1993 (caso de Santa Catarina) e 1994 (caso de Minas Gerais e Rio Grande do Sul). Ao nos indagarmos sobre o porquê dessa aceleração, encontramos duas hipóteses: de um lado, o “timing” natural do processo de instalação de um novo sistema de recursos hídricos, que exige alguns anos entre a aprovação da lei e a criação dos primeiros comitês; por outro lado, também é provável que a aprovação da lei nacional tenha fortalecido as leis estaduais existentes, legitimando o modelo de descentralização da gestão de recursos hídricos.

Ratificamos que esses tipos de atores carecem de estímulo para que participem da implantação das políticas públicas, além de terem clareza das responsabilidades que os compete. Nessa perspectiva, uma gestão descentralizada é efetiva e bem-sucedida quando há o

intuito de criar novos programas, não apenas por conta da exigência de maiores poderes, mas por proporcionar condições reais para que esses atores participem. Do contrário, uma vez que não haja incentivo satisfatório, os atores não recebem a descentralização, uma vez que essa proposta esteja ligada à perspectiva de novas formas de administração pública, conduzindo os membros da sociedade civil a participarem de empreitadas antes avocadas exclusivamente pelo Estado. Aproximando isto da gestão dos recursos hídricos, do ponto de vista institucional, essa descentralização permitiu a criação de instâncias colegiadas, tais como os mencionados comitês de bacias hidrográficas, o que nos faz problematizar sobre como instâncias demonstram o alicerce dos grupos de interesse e formação das alianças em torno do problema das águas. Esses casos locais, a composição dos grupos e alianças que formam essas instâncias se ergue com dinâmicas específicas, que estão sujeitas as suas lógicas de direção da política de recursos hídricos.

Em importante estudo organizado por Abers (2010) sobre os aspectos políticos em torno da gestão das águas a partir dos seus principais atores, instituições e relações de poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil, por meio do levantamento das características dos comitês de bacia em várias regiões, foram identificadas as formas de participação e composição das arenas de governança. Sob a ótica dos partícipes, houve dedicação à análise das disparidades presentes no processo deliberativo dessas instituições. Os números apresentados pela autora demonstram que a maioria dos membros desses comitês concorda que os fatores de desigualdade nesses espaços participativos se encontram no conhecimento técnico ou nos aspectos políticos e econômicos, trazendo impactos para a forma como os setores criam e organizam as suas lógicas de representação dentro da governança dos recursos hídricos. Estratégias de uso da expertise, por exemplo, têm levado esses colegiados a concentrarem e reforçarem pautas estritamente de cunho técnico. Parte dos relatos narra que a dedicação demasiada ao conhecimento técnico como única via de reflexão e embasamento nesses espaços é responsabilizada como parte do entrave para alcançar a multiplicidade de atores, interesses, experiências e ideias nesse parlamento. Muitas vezes, essas desigualdades acontecem não somente entre os fossos criados entre o conhecimento “perito” e o “leigo”, mas entre esses grupos de experts, os quais disputam por argumentos ambientais possivelmente mais legítimos.

A crítica ofertada por Molle (2008) sobre como o desenvolvimento e gestão de recursos hídricos é diretamente influenciado por ideias que geralmente se apresentam como “sucesso”, “melhores práticas”, “promissoras” ou que devem “servir de modelo universal e transferível para qualquer contexto”, demonstra as várias dimensões que modelam as políticas e tomadas

de decisão no setor hídrico contemporâneo. Nessa perspectiva, os “conceitos nirvana” servem como amparadores de importantes estruturas que permitem o desenvolvimento das ideias e crenças as quais nortearão os processos políticos, atuando no fortalecimento de narrativas individuais. Além disso, servem como legitimadores de propostas e arquétipos particulares de políticas e intervenções de desenvolvimento. O ponto analítico está, para o autor, em entender como se dá a construção desses conceitos, narrativas e modelos que servem *a posteriori* para reificar ideologias ou soluções; trata-se então de conceitos determinantes para o processo de formulação de políticas e figuram num trânsito entre os aspectos “peritos” e “leigos”, ou seja, não são meramente neutros ou científicos, mas são frutos de complexas redes de interesses, inclusive aquelas que envolvem poder. Seus enquadramentos, favorecimentos a grupos específicos ou dimensões ideológicas os quais dedicam parte das suas estratégias para firmar o conhecimento como parcela intrínseca à constituição das próprias redes de políticas nos lembra do estudo de Bruno Latour (1989). A partir do uso de técnicas metodológicas próprias da Antropologia, a intenção do autor estava em identificar as controvérsias e os campos de conflito no interior da construção dos fatos científicos (ou “produção das verdades”) a partir desses espaços de interação e criação de disputas.

É por meio disso que geralmente o peso do paradigma técnico-científico é interpretado pela grande literatura como um dos elementos estruturantes dos espaços decisórios particulares dos Comitês de Bacia, reduzindo-os, em tese, a um modelo de gestão das águas estritamente racional, se tratando do Brasil. Isto Martins (2001; 2008; 2012) demonstrou quando analisou que o crédito na racionalidade ambiental, sustentada por princípios científicos e utilizada como principal instrumento para a proposta da governança da água, deveu-se à composição dos quadros que fariam parte dos comitês, sendo estes majoritariamente de especialistas. Como forma de aperfeiçoamento, com o tempo, essa composição passou a apreender técnicos dedicados à conjectura própria de atender aos novos princípios do sistema gestor agora descentralizado e participativo. O caso da implantação de um comitê de bacia em São Paulo deixa clara a afirmativa anterior quando o referido autor (2012) analisa as arenas discursivas as quais posicionam as bases científicas de gestão como único elemento que traria sucesso para o desempenho da governança das águas, o que se assemelha a um mecanismo de sacralização do saber científico. Consoante a isso, reforça que:

A forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo decisório – através dos conhecimentos sobre hidrologia, climatologia, ecologia e hidráulica, dentre outros – acaba por manter um espaço estritamente sociotécnico de negociação, marginalizando (ou mesmo mascarando) eventuais divergências políticas de natureza diversa. Não por outra razão os autores sublinham que, no caso do Comitê

Alto Tietê, o aprimoramento da arena de governança rumo às práticas de gestão participativa também passa por uma alteração de paradigma dialógico (MARTINS, 2015, p. 226).

O que está em jogo, de acordo com os apontamentos acima, diz respeito às “hierarquias discursivas”. No quadro das instituições que tratam dos princípios da governabilidade da água, a maioria das análises sobre gestão participativa estabelece uma relação entre os modos de participação nos comitês e as disparidades respectivas às variações de saber técnico/científico no interior dessas instituições (idem). O temor é que esta característica impeça que os instrumentos de participação nesses processos atinjam os princípios de cidadania almejados quando da proposta de descentralização da gestão do meio ambiente. Os espaços sociopolíticos em torno da problemática da água são confrontados sobremaneira por esta hierarquia discursiva, impactando na dinâmica das práticas de participação. Como foi observada no estudo de Nascimento (2014), a dinâmica de funcionamento das reuniões dos comitês de bacias sergipanos demonstrou claramente que a insistência para que os aspectos técnicos em torno das pautas, com forte uso de terminologias específicas e que demandam expertise para compreendê-las, significou o impedimento (não temos dados suficientes para testar a hipótese sobre até que ponto isto foi utilizado de forma proposital) para a eficiência do modelo de gestão participativa. De forma geral, esse estudo de caso foi conectado a aspectos mais amplos da dinâmica de funcionamento dos comitês com atuação nacional e pôde-se concluir que esta estratégia significou uma espécie de “efeito colateral” nesse processo de descentralização da Política das Águas.

A instrumentalização dessa hierarquia discursiva reflete também um aspecto estruturante da sociedade brasileira, a desigualdade de classe. Para isso, nos remetemos ao clássico de Bourdieu (2007) para entendermos que esse sistema de classificação social determina também as possibilidades de trânsito e penetração nos espaços político-decisórios através da construção de discursos e identidades. As distinções sociais são expressas também de forma subjetiva por meio da recepção de informações, linguagem, capacidade de articulação e protagonismo nos espaços de poder. Nesse campo simbólico, a linguagem constitui o principal recurso, não necessariamente numa relação de “cima para baixo”, mas numa “eficácia” em que o discurso técnico seja perpetuado e recebido pelos “leigos” sem qualquer contestação. A ordem do discurso, aproximando dos comitês de bacia, então, é legitimada e reforçada também por aqueles grupos que têm escassos recursos para contestá-las. Nesse sentido, Abers (2010) identificou que na governança das águas, o uso da linguagem, o tempo e recepção de falas e os

motes apresentados por cada grupo nas arenas públicas escancaram as distinções no jogo de poder político e decisório.

Entretanto, a organização de novos arranjos institucionais, articulada por atores posicionados tanto na esfera civil organizada quanto nas estruturas do Estado, permitiu que um novo formato de cooperação, a partir de um arquétipo de gestão técnico-racional da água, trouxesse, mesmo com esta concentração estritamente tecnicista, um movimento de contestação da histórica supremacia e centralização do setor elétrico na gestão das águas no país. Um exemplo disso foi a criação de uma “economia moral”, ilustrativa da dinâmica de funcionamento da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, a qual passou a pressionar os comitês para que ajustassem os seus formatos de funcionamento e de composição. Por meio da sistematização de um formato semelhante a uma corporação, a instituição atuou em grande parte levando conhecimento técnico para as instituições de governança cujo foco estava na estruturação da política pública ainda incipiente, com vistas a atingir os novos marcos regulatórios da gestão descentralizada e participativa da água. A via para que esta estruturação acontecesse era através dos comitês de bacia, sendo estes condicionados a partir de ferramentas fundamentais para a sistematização das novas aberturas da regulação do uso e acesso à água no país. As novas arenas de governança da água são marcadas, então, por um grande teor técnico, recurso determinante para conduzir e controlar novos espaços participativos.

Mesmo que os instrumentos regulatórios e a ampliação das arenas de debate tenham surgido como exemplo de importante avanço no que concerne à proposta de descentralização da gestão das águas, entraves ainda demonstram as incongruências e dificuldades político-institucionais, os quais limitam as possibilidades de dinamizar o formato de participação dos diversos atores sociais. Logo, o “capital cultural” (BOURDIEU, 2007) tem sido uma característica recorrente quando se identificam os condicionantes das assimetrias no quadro dos comitês. Foi o que Abers (2010) identificou ao investigar que os membros de um comitê de bacia acionavam este recurso de formas variadas, o que resultava em possibilidades de negociação de igual modo distintas. Isso demonstra que o elemento técnico instrumentalizado como “referencial” da política pública (MULLER, 1995; MULLER; SUREL, 2002) é o recurso de domínio nos campos de negociação próprios dos comitês, insistindo em certa hegemonia quando acionado nos espaços sociotécnicos de negociação. Mas, em algumas circunstâncias, há o aperfeiçoamento no arranjo das arenas públicas cuja gestão participativa tem enveredado para outros paradigmas dialógicos, a fim de que essas hierarquias ou segregações do saber sejam mitigadas.

Por outro lado, quando Abers e Jorge (2005) esmiuçaram sobre o papel que os comitês de bacia desempenhariam para o alcance de uma Política das Águas descentralizada, participativa e integrada, identificaram que muitas são as situações que incentivam a criação, consolidação e longevidade desses órgãos colegiados. Nesse sentido, muito mais do que entendermos os elementos que se combinam na manutenção de um comitê de bacia, faz-se trivial para este estudo que saibamos as suas diversas origens. Assim, na empreitada de mapear gêneses, o referido estudo separou em dois grandes grupos: “*os que se formaram a partir de mobilizações locais e os que foram criados principalmente em função de programas ou financiamentos externos à bacia*” (p. 17). A divisão identificou que parte minoritária do quadro diz respeito àqueles parlamentos cuja origem partiu de grupos locais que almejavam sanar os problemas da água no seu entorno e tinham em sua composição representações de organizações não governamentais, associações, universidades, etc. Tais iniciativas foram denominadas de “ação coletiva local”. Noutro quadro existem aqueles casos erguidos em situações as quais são resultado de uma relação vertical, em que se efetivam através de um programa ou de uma política, como é o caso daqueles em que agências internacionais de desenvolvimento influenciam diretamente na criação.

Entretanto, “*Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados?*” demonstra que a maioria dos casos de implantação dessas instituições é resultado da associação tanto de esforços locais quanto de estratégias externas à dinâmica política própria. Os exemplos trazidos no estudo confrontam parte das bases interpretativas de Marta Arretche, uma vez que as suas conclusões direcionam para o fato de que não há, necessariamente, uma simetria ou unicidade nos processos de criação e implantação desses órgãos. A referida autora investiga de forma ampla as estratégias e mecanismos para que haja adesão de entes federativos a um processo de política pública, além da capacidade de desenharem a arquitetura da própria política ou dos seus órgãos de sustentação. Para isso, ratifica:

A existência de políticas deliberadas, explícita e eficientemente desenhadas para obter a adesão dos governos locais, é uma condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de políticas sociais. Isto implica dizer que, para obter resultados na transferência de atribuições, a ação política deliberada pode alterar substancialmente o peso e a importância de variáveis relacionadas aos atributos estruturais de estados e municípios e aos atributos institucionais das políticas (ARRETICHE, 2000, p. 244).

Diante da afirmação acima, e como já exposta de forma expressiva ao longo deste texto, a descentralização sustentada no formato de participação social prosseguiria de modo mais

consistente ou excepcionalmente se houvesse um conjunto de subsídios políticos e/ou financeiros que estimulasse a participação de atores locais. Os subsídios denominados por Arretche (2000) de “*conjunto efetivo de incentivos*” viriam de aspectos financeiros, a exemplo da autonomia de instâncias locais para tomarem decisão sobre o orçamento destinado para o gerenciamento dos seus recursos hídricos, e de aspectos políticos, como a distribuição de encargos técnicos entre os próprios atores locais. Na contramão disso, Abers e Jorge (2005, p. 18) salientam que no caso do processo de descentralização de recursos hídricos, “*a variedade de processos de criação está associada, no entanto, justamente à falta de um conjunto efetivo de incentivos sistemáticos do tipo que ARRETCHÉ descreve*”. Os elementos que sustentam a refutação dos autores encontram-se no fato de que (1) os instrumentos de cobrança pelo uso da água não foram efetivados de forma coerente, o que não permitiu a sustentabilidade financeira dos comitês; (2) a possibilidade de outros tipos de incentivo fez com que diversos comitês fossem instituídos a partir de incentivos financeiros oriundos de organismos internacionais, inclusive com situações específicas, como o subsídio fornecido pelo Fundo de Recursos Hídricos do Paraná, único programa destinado à implantação e ao apoio financeiro do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Consoante a isso, os autores complementam:

Em relação aos incentivos políticos, é possível constatar que as leis de água dão aos comitês poucos poderes concretos. *A cobrança, a competência vista por muitos como da maior importância para os comitês, ainda não foi implementada.* Com algumas exceções específicas a determinados estados, os outros poderes dos comitês tendem a ser pouco tangíveis. Aprovar o plano de recursos hídricos da bacia – atribuição do comitê em quase todos os estados - tem implicações políticas ambíguas quando se leva em conta que o poder público tem freqüentemente ignorado planos deste tipo. Outras competências dos comitês não têm garantias de que serão cumpridas: faltam mecanismos legais que assegurem que decisões relacionadas à arbitragem de conflitos sejam respeitadas pelos atores envolvidos ou que os órgãos gestores submetam suas decisões sobre obras hídricas à deliberação de comitês. Em entrevistas com membros de comitês, é comum ouvir reclamações de que *o estado não enxerga esses organismos como órgãos públicos legítimos e não respeita as decisões.* Ou seja, se no contexto atual, *os comitês não têm poder legal significativo e efetivo,* é improvável que ter acesso a esse poder seja um incentivo suficiente para explicar a criação destes fóruns (ABERS; JORGE, 2005, p. 18, grifos nossos).

As várias idiosincrasias expostas na afirmativa acima demonstram a forma como estão sendo operados os mecanismos de implantação do quadro político e institucional de descentralização da Política das Águas. Mesmo com tantos entraves, as promessas que os mecanismos de cobrança pelo uso da água sejam efetivados dão fôlego para que novos comitês sejam criados, e no caso daqueles já implantados, mantem-se a rotina de atividades. Nesse sentido, como forma de incentivo indireto, os instrumentos legais de cobrança, mesmo não consolidados e com alternativas ainda muito incipientes, têm alimentado o imaginário de que

isto possa ser efetivado porvindouro, o que faz com que haja a permanência de muitos dos membros que compõem os comitês. Outro aspecto importante das justificativas para a criação dos comitês encontra-se nas próprias tratativas sobre a água enquanto recurso natural e político, o que mobiliza a opinião pública. É por meio disso que os comitês assumem o papel de representação dessas tratativas, demonstrando capacidade de articulação para debater e propor alternativas que viabilizem uma melhor relação com o recurso, ajustando-se, inclusive, aos problemas e variações regionais. Abers e Jorge (2005, p. 21) sugerem:

É provável que, se a cobrança pelo uso da água não se tornar uma realidade para a maioria das bacias, ou se outras competências dos comitês não se tornarem institucionalmente efetivas, haverá o eventual decréscimo do ritmo de criação de comitês e da vitalidade de muitos dos que já foram criados. Este estudo, no entanto, sugere que compreender a descentralização do sistema de gestão da água no Brasil também requer uma noção ampliada de “incentivo” à descentralização. Nem sempre se trata da existência de retornos diretos e imediatos aos atores políticos que recebem novas responsabilidades. Citamos quatro fatores que promovem a criação de comitês: a possibilidade de que as políticas que modificarão a estrutura de incentivos sejam futuramente implementadas (i.e. cobrança); a necessidade generalizada hoje de se criar instâncias de negociação entre múltiplos atores em torno de problemas relacionados à água (ainda que estes sejam de natureza variada); a crença, dos técnicos de gestão de recursos hídricos atuando em todo o país, no modelo de gestão por bacia; e a crescente legitimidade social e política da gestão participativa.

A estrutura de oportunidade política da década de 1980 permitiu a ampliação de órgãos neste formato, a exemplo dos conselhos, o que se conecta fortemente com práticas políticas internacionais as quais comungam da necessidade de aperfeiçoar o sistema de gestão de recursos hídricos. Isto significou um momento importante para a reforma do Estado brasileiro quando aspectos técnicos são reivindicados na cena da administração pública e institucional para que a proposta de descentralização fosse efetivada (SOUZA; CARVALHO, 1999). Outro elemento importante desse contexto tratou-se do impacto das ações de movimentos sociais que pressionaram para que essa reestruturação das bases do Estado ocorresse, de modo a garantir ampla participação popular e democratizar os espaços decisórios. De modo geral, a criação dos comitês de bacia no Brasil é caracterizada por uma política de consenso, o que não significa que a sua estruturação também o seja.

Assim, no jogo político em torno da implantação dessas instâncias colegiadas, os interesses e estímulos muitas vezes desafinados esbarram na diversidade de contextos que envolvem a questão ambiental e hídrica em particular. É interessante notar que mesmo que os retornos financeiros aos comitês não passem de promessas na conjuntura da administração pública, o paradoxo entre o consenso e as possibilidades de adaptação tanto política quanto técnica constituiu-se como um elemento característico no campo constituído por condições

adequadas para a criação dos comitês de bacia. Somado a isso, ainda paira, nos canais de diálogo político, a problemática sobre as fronteiras e alcances do modelo de gestão participativa, uma vez que a sua incorporação ainda é recente na estrutura político-administrativa brasileira e forma jurídica como foi institucionalizada reduz o seu poder de decisão. Sustentada sobre os princípios da descentralização e da participação, a Política Nacional de Recursos Hídricos ainda não conseguiu atingir plenamente o que está preconizado em suas bases legais. Nesse sentido, a preocupação diz respeito à sua operacionalização e seus fatores limitativos para o amplo funcionamento da sua base que podem impactar no pleno funcionamento do modelo de gestão acordado em lei e salvaguardado desde a Constituição de 1988.

### 3.2 OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA NO NORDESTE E EM SERGIPE: ESPECIFICIDADES, MODELOS E CASOS

A criação dos comitês de bacias, através da sua arquitetura e engrenagens de funcionamento, exprime os princípios do modelo de gestão participativa preconizado pela nova política das águas. Isso porque congregou atores que compõem o quadro técnico e político das três esferas de governo, além de representantes da sociedade civil e dos usuários de água, a exemplo de agricultores do setor de irrigação e da indústria. De modo geral, a literatura que se dedica a entender a atuação desses novos espaços de discussão e de poder político no país interpreta-os como campos democráticos para a criação de políticas públicas (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2004; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). De acordo com Abers *et al.* (2009, p. 115), novas arenas de poder formal, junto à incorporação de órgãos públicos, da sociedade civil e do setor privado, têm sido classificadas como conselhos gestores e “*vêm sendo criadas em diversas áreas de políticas públicas no Brasil, inclusive no setor de gestão dos recursos hídricos*”. Neste último campo é representado pelos comitês de bacias com foco na sistematização político-institucional de gestão das águas. Parte desse exercício interpretativo e classificatório se deve às competências atribuídas às instituições, dentre elas está a condução de processos de criação de planos para o gerenciamento de bacias hidrográficas, o poder de negociação e apaziguamento de conflitos de uso da água, bem como a determinação dos instrumentos de cobrança pelo uso da água. Foi por meio das novas arenas democráticas que desde o final da década de 1980 observamos muitas iniciativas locais de implantação de associações de usuários, consórcios intermunicipais de águas e comitês de bacias, os quais compõem a gestão de bacias hidrográficas.

Quando assumimos o desafio de entender a forma como a Política de Recursos Hídricos foi arquitetada, identificamos que a produção científica em torno da temática ainda tem esbarrado em dois formatos estritos de análise, um que foca na análise de exemplos empíricos de êxitos e acertos e outro nas lacunas e problemas encontrados na implementação do novo modelo de gestão. É pouco usual nos depararmos com uma pujante agenda de estudos sobre a problemática sustentada por um modelo de análise das ciências sociais, mesmo com a ampliação dos debates em torno da água a partir de distintas perspectivas. Levantamentos sobre a sua evolução enquanto política pouco se conectam a análises e discussões sobre este novo modelo de gestão descentralizada. Tal problema persiste quando aproximamos a situação dos aspectos particulares da política, a exemplo dos comitês de bacia hidrográfica. Há quem argumente, por outro lado, que a ausência de trabalhos teóricos mais robustos seja explicada pelo fato de a lei ainda ser incipiente no que concerne à sua instrumentalização. Mas, uma vez aproximamos o tema da conjuntura do Nordeste brasileiro, nos deparamos com certa insistência em apresentar exemplos próprios da região como casos exóticos ou distintos do usual, dada a longa reprodução de estigmas atrelados a questões particulares da região, como as especificidades climáticas. Entretanto, nos munimos de alguns estudos que vão de encontro a esta tendência, utilizados amplamente no tópico anterior e reforçado neste (ABERS; JORGE, 2005; JACOBI, 2006; ABERS, 2010; LEMOS, 2010; ABERS; KECK, 2017), os quais servirão de suporte interpretativo e analítico sobre o processo de descentralização da Política das Águas a partir de aspectos locais do Nordeste.

A reestruturação do gerenciamento das águas no país responsabilizou os comitês de bacia por parte deste exercício, uma atribuição nova a partir da década de 1990, subsidiando alternativas para a administração pública principalmente depois da criação da ANA. Tendo em vista este novo fenômeno político, quando nos debruçamos a entender a dinâmica de funcionamento dos comitês de bacia localizados na Região Nordeste do país, identificamos as dimensões e indicadores que lhes são próprios, uma vez que o modelo de gestão descentralizado e participativo é impactado por particularidades locais e legislações com pontos destoantes das orientações da política nacional. Embora os processos que incluem participação popular passassem a apresentar distintas arenas através da promulgação da Constituição de 1988, ainda são vistos como novos nos espaços da dinâmica política e de mobilização nacional, mesmo que já fosse comum o entendimento de que a descentralização e a participação figuravam como instrumentos determinantes da nova lei.

Uma vez que estes dois instrumentos condicionam o arquétipo e a instrumentalização da Lei das Águas, principalmente porque o foco se encontra, até a atualidade, em garantir a sua

eficácia, percebemos demasiado deslocamento para atender burocraticamente a proposta de funcionamento do modelo de gestão. Como já analisado em outros momentos deste estudo, a vinculação entre os elementos que competem à descentralização e participação apresentam metas muito difíceis de serem alcançadas, inclusive no sentido de mensuração dos seus resultados, tanto no que concerne às avaliações de curto prazo, quanto aos resultados sociais e do seu impacto no processo efetivo de gestão. Decorrente disso, a tendência dos avaliadores de políticas públicas e analistas dos impactos da incorporação dos comitês de bacia hidrográfica enquanto entidades de regulação tem sido se dedicarem muito mais aos fatores que inibem o bom funcionamento destes, uma vez que são mais visíveis. Desse modo, indicadores externos e internos aos comitês são categorizados e podem determinar a dinâmica de funcionamento.

Mesmo que a nova proposta de gerenciamento do setor tenha apresentado arranjos institucionais mais robustos e equivalentes para o enquadramento de todos os comitês, os níveis de implantação desses “parlamentos das águas” são distintos em cada região e momento político da história presente do país. É nesse contexto que posicionamos os mecanismos para implementação dos comitês de bacia localizados na Região Nordeste do Brasil, ora encarados como importantes exemplos de boas e inovadoras experiências para compor a gestão participativa, ora como sinônimos de insucesso. Não se trata aqui de utilizarmos um dispêndio de tempo para análise das variáveis de determinam ou não o sucesso de um comitê de bacia, uma vez que este não seja um dos nossos objetivos investigativos, embora constitua uma perspectiva importante para entendermos a sua dinâmica de funcionamento. Seria necessário um exercício criterioso de decompor o sentido da descentralização e da participação, estabelecer relações das mais diversas a partir de um conjunto significativo de fatores, contradições, arquétipos e condicionantes que possam ratificar os ruídos, contrassensos, lacunas e possibilidades, mesmo que somente este não dê conta de elucidar as distinções regionais. Nessa perspectiva, encaramos a interposição de elementos restritivos encontrados dentro do próprio processo de criação dos comitês de bacia, além daqueles que compõem o conjunto e outras relações estabelecidas com as demais esferas da política. Nisso, a reforma empreitada no modelo de gestão de recursos hídricos, apresentada a partir da década de 1990, a qual deliberou sobre a criação dos comitês de bacia e as suas dinâmicas de funcionamento, estreitou a interação e vinculação do Estado com atores sociais, mesmo que de forma tímida e não atendendo plenamente aos princípios da participação popular.

Quando voltamos o nosso olhar para as transformações das estratégias de gestão dos recursos hídricos no Nordeste, em particular, o primeiro caso que logo se destaca é o do Estado do Ceará, uma vez que este, antes mesmo da implantação da Lei nacional, havia promulgado

sua respectiva Lei estadual de recursos hídricos. Outro caso, este de repercussão nacional, se tratou da situação do Rio Francisco, por sua extensão e importância social, econômica e cultural para a região. Ao longo das três últimas décadas, identificamos significativos avanços nos aspectos institucionais que contribuíram para a reestruturação da dinâmica política tanto no Governo Federal como nos estados federativos, o que aumentou o número de secretarias para tratar da política de recursos hídricos e ampliou o debate técnico sobre a problemática da água na região, permeada insistentemente pelo fantasma da escassez hídrica.

Nesse contexto, o Estado do Ceará assume um lugar privilegiado na dinâmica política regional com a criação da Lei nº 11.996, em 1992, a qual designou a Política Estadual de Recursos Hídricos. Para isso, instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos – SIGERH e normatizou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNORH. Este último regula os instrumentos de cobrança da água e outros recursos que envolvem a gestão das águas do Estado. O caso do Ceará foi espelhado no Estado de São Paulo. Ambos os exemplos trabalharam sob três aspectos da política: 1- Criação do Plano de Recursos Hídricos; 2- Implantação do Conselho Estadual e orientações para as primeiras atividades; 3- Levantamento técnico que sustentasse a necessidade do princípio usuário-pagador. Um dos pontos de distinção está no vínculo estabelecido através do DNOCS, com o financiamento de açudes, o qual estreitou as possibilidades de articulação política entre o Estado e o Governo Federal. Além disso, diferente de grande parte dos sistemas de gerenciamento da água, criou a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará – COGERH, iniciativa inovadora por se tratar de uma instância especializada em recursos hídricos, além de ser uma variante da PNRH.

Muito semelhante ao formato adotado na Política das Águas de 1997, o Estado do Ceará também conduziu a arquitetura da sua política para apreender a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Particularmente, em boa parte das bacias do estado, o processo de formação dos comitês esteve estimulado por meio de intervenções participativas através da demarcação dos vales perenizados. Esta estratégia resultou na criação das Comissões de Operação dos Vales Perenizados e conta, atualmente, com doze comitês de bacias hidrográficas, sendo o primeiro deles fundado em 1997. Um ponto que merece destaque em sua legislação diz respeito ao fato de não arbitrar sobre a atuação dos comitês no Conselho Estadual, embora permita autonomia para que crie estruturas subjacentes, como os subcomitês (CEARÁ, 2009; MEDEIROS *et al.*, 2011). Os referenciais que sustentavam a organização e articulação de comitês estão direcionados pela temática da disponibilidade hídrica, dos conflitos atuais e potenciais pelo acesso ao recurso, da promoção de programas e projetos e do mapeamento das zonas críticas de escassez. A sua composição apresenta atores sociais semelhantes, tendência

repetida de norte a sul do país, embora tenham composições distintas. A diferença de composição pode ser vista quando temos os comitês paulistas que decompõem as suas representações entre as (1) atribuições do Estado e de subdivisão de grupos (estadual e municipal) e (2) a representação com a sociedade civil (organizações não governamentais e os usuários). Quando aproximamos essa divisão da dinâmica própria dos comitês de bacia do Ceará, constatamos que a maneira de distribuição dos poderes de representação é a tripartite. Assim, as funções do Estado são subdivididas em (1) poder público estadual/federal, (2) poder público municipal e (3) representantes da sociedade civil e dos usuários.

A divisão de representações ilustrada no caso do Estado do Ceará foi estendida para os comitês de bacia em domínio da União após a aprovação da Lei 9.433/97. Nessa perspectiva, a consolidação de uma política ambiental, alicerçada na atuação dos comitês de bacia hidrográfica, demonstrava certa intenção, ao menos em tese, de defender e instrumentalizar uma gestão pública colegiada. Esta última almejava que os interesses coletivos estivessem acima dos interesses privados, principalmente daquelas práticas predatórias. Uma gestão pública colegiada representaria o principal caminho para se alcançar o exercício da cidadania por meio da promoção da transparência nas relações entre os grupos de interesse (Estado, atores sociais, empresários e organizações ambientalistas). Segundo Machado (2003, p. 127), os comitês formam uma espécie de *“fórum de articulação, de negociação, de discussão de problemas emergentes, com um papel normativo; oferece espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos, amplos e pulverizados da coletividade”*. Entretanto, autores como Novaes e Jacobi (2002) alertam para o fato de que a criação de instituições neste formato não é garantia de que haverá de fato uma reestruturação na dinâmica do Estado para que os princípios da participação, integração e descentralização sejam alcançados.

Para entendermos como isto ocorre é necessário conectarmos dois condicionantes dessa conjuntura e que explicam em grande medida a performance ou não dessas instituições, quais sejam, os aspectos específicos da engenharia institucional e as particularidades da sociedade civil local. É por meio disso que também conseguimos avaliar o conjunto de retóricas e referenciais que norteiam as estratégias de intervenção e o formato das arenas de debate gerenciadas pelos comitês de bacia. Se, por um lado, de forma geral, as pautas referentes à proteção do meio ambiente e à qualidade da água são predominantes das reuniões, audiências públicas, estudos de viabilidade técnica e nos projetos e programas aprovados, no caso do Nordeste, especialmente, somam-se a essas pautas a problemática da quantidade de água e a distribuição eficiente entre os vários usuários. A insistência e o reforço do tema figuram como uma tendência histórica na região, alcançando uma cultura política que mobiliza

constantemente o estigma da seca, fenômeno que evidentemente impacta a condução da vida social e política na região e que ao longo do tempo foi instrumento de estreitamento de vínculos políticos e partidários entre o poder local e federal.

Do ponto de vista institucional, o discurso foi estruturado de modo a associar a Região Nordeste como a terra da escassez ou da seca e que, tendo em vista esse déficit, o poder público deveria se ater com maior investimento na região. Este imaginário, além de mobilizar a opinião pública e técnica, adentra nas arenas que compõem o processo de construção de políticas ambientais e permeia, de igual modo, o campo da literatura regional. Importantes análises como a de Albuquerque Jr. (1999) apresentam o “processo de institucionalização da seca” como um dos mais eficientes conjuntos argumentativos, o que resultou numa importante ferramenta regionalista que subsidiou alianças a partir de discursos de grupos políticos dominantes. É importante esclarecer neste espaço que não negamos o extremo espaço de complexidades que é o Nordeste e o Semiárido brasileiro, mas conectamos esta retórica da seca às peças e engrenagens do jogo político local, pressionado constantemente pelo poder estatal comandado por grupos políticos da Região Sudeste do país. Isso explica, em grande parte, que a “institucionalização das secas”, principalmente no início do século XX, acionou em demasia a categorização do fenômeno como sendo um “grave problema social e moral”. Assim, a “gravidade da seca” ou os “flagelados da seca” (ANDRADE, 1999) tornaram-se categorias recorrentes no argumento político pouco menos irretorquível para alcançar recursos e outras possibilidades de investimentos que comumente seriam apropriados pelas elites dominantes. O resultado alcança outro campo retórico, agora sustentado pelo “auxílio aos flagelados” ou pela busca de “obras contra a seca”.

Mas, ao longo das últimas décadas, esse discurso ganha outros formatos de cunho mais institucional e científico, o que faz com que os argumentos sejam apresentados de maneira mais madura e profissional, inclusive por grupos sociais tachados de “leigos”. Uma das contribuições trazidas com a criação de comitês de bacia na região foi permitir que aqueles grupos que historicamente manipulavam o discurso da seca fossem substituídos por novos atores. Esses arranjos políticos compostos por novos atores transformaram a insistência da “retórica da falta” em um conjunto explicativo e analítico integrado a símbolos e generalizações que conectaram a demanda regional ao que estava acontecendo no mundo. Um dos exemplos dessa mudança está na inserção do chamado “mercado de água”, quando o recurso passou a ser negociado pelos representantes do agronegócio, que apresentaram instrumentos tecnológicos avançados para captação e distribuição do recurso, tendo como objetivo, evidentemente, benesses para o setor da irrigação. Como este é um dos setores que mais consome água para a produção dos seus

insumos, a eficácia argumentativa utilizada na Região Nordeste foi a de abertura comercial para outros países, o que “salvaria” a região da miséria.

De forma geral, um conjunto muito importante de textos, principalmente a partir do final do século XIX e início do século XX, traz uma espécie de cruzada argumentativa, tanto em nível de análise sociológica e técnica, quanto na dramaturgia, na música e nas artes plásticas, cujo foco estava em associar a seca como um fenômeno em que sua causa estava relacionada aos desastres sociais e morais. Ademais, práticas como o mandonismos e o messianismo seriam resultado da desorganização da dinâmica social causada pela seca. Evidentemente, clássicos da literatura brasileira como *Os Sertões*, de Euclides da Cunha; *Linhas Tortas*, de Graciliano Ramos; *Geografia da Fome*, de Josué de Castro e *O Quinze*, de Raquel de Queiroz apresentam um rico retrato das consequências da miséria advindas da seca, da forma como as relações de dominação no semiárido transformam a realidade do Nordeste em algo hostil e degradante ao sertanejo, política, social e economicamente.

Avançando em nosso mapeamento que aproxima a gestão participativa da formação dos comitês de bacia na Região Nordeste, temos o caso do Estado da Bahia. Este inicia o processo de formulação e implementação de uma política estadual as águas no ano de 1995. Naquele ano foi criada a Superintendência de Recursos Hídricos, a qual seguiu a classificação comum de autarquia, bem como houve ajustes no Plano Estadual de Recursos Hídricos. A Lei nº 6.855/1995 não estabeleceu um mecanismo que aparelhasse o formato do gerenciamento de recursos hídricos, muito menos incorporou instâncias colegiadas de tomada de decisão, como conselhos estaduais e/ou comitês de bacias hidrográficas. Essas lacunas destoam das estratégias utilizadas nos estados do Ceará e de São Paulo, por exemplo, uma vez que as suas relativas leis de gestão dos recursos hídricos preconizavam a criação de sistemas integrados de gerenciamento. Por conta disso, ao longo dos anos seguintes, houve a necessidade de aprovação de outras leis, de modo que esta se ajustasse ao que era apresentado como formato ideal de normativa institucional para políticas públicas.

Especificamente, sobre o processo de criação e implantação dos comitês de bacias no referido estado, o início das discussões para que isto fosse estabelecido se deu por meio da divisão nas chamadas “regiões de planejamento”, inclusive sob o argumento da grande extensão territorial do Estado e da complexidade envolvendo as tratativas das suas redes hidrográficas. A divisão almejava consentir a oportuna Lei das Águas de 1997. Esta complexidade abrange as sucessivas tentativas de regionalização da gestão das águas, sendo que a primeira delas aconteceu em 1990, a qual separava em treze regiões administrativas, denominadas na época de “regiões de bacias hidrográficas”. Entretanto, com a aprovação da Lei Estadual nº 6.855/95,

houve uma nova divisão, à época de dez “regiões administrativas de águas”, resultantes de reformas no sistema de gestão estadual. A construção argumentativa estava em torno de apresentar a divisão como necessidade para se alcançar a fundamentação técnica-científica, que subsidiaria ações para a descentralização e, conseqüentemente, estimularia a participação da sociedade na gestão das águas na Bahia. Nesse sentido, com os espaços políticos tomados pelo debate sobre processos descentralizados e participativos de políticas ambientais, o contexto local responde com a Lei nº 10.432/06, instituindo a criação dos comitês de bacia hidrográfica, embora tenha sido efetivada somente a partir de 1997. Seguindo a complexidade de se alcançar um roteiro político-administrativo coeso, por outro lado, uma Resolução do ano de 2009 promulgou mais uma divisão das bacias hidrográficas, aumentando para vinte e seis as “regiões de planejamento e gestão das águas”. Atualmente, segundo informações disponibilizadas no sítio online da Agência Nacional de Águas, a Bahia conta com 14 comitês estaduais, tendo os seus primeiros construídos no ano de 2006, a exemplo do comitê do Rio Itapicuru e do Recôncavo Norte.

Outro destaque, este de repercussão nacional, trata-se do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - CBHSF, sendo o caso de maior complexidade por envolver fronteiras interestaduais. Este exemplo é interessante, entre diversos aspectos, principalmente pelo seu número de conflitos, tanto na ótica da administração pública, da quantidade de comitês de bacias de rios afluentes e dos instrumentos de outorga. Sua criação foi no ano de 2001, sendo composto por 62 membros titulares numa distribuição tripartite dos interesses dos principais atores. Segundo informações comuns nos eventos científicos, encontros de comitês e audiências públicas, a composição está distribuída entre usuários representando 38,7% do total de membros, o poder público (federal, estadual e municipal), perfazendo 32,2% da representação dos interesses, a sociedade civil detém 25,8% e as comunidades tradicionais somam 3,3%. As arenas múltiplas são reflexos da heterogeneidade de representações, o que transforma o CBHSF em um dos mais oportunos casos no país para avaliar as estratégias políticas, principalmente a partir da relação entre Estado e sociedade, a qual compete à gestão colegiada.

Uma das maiores dificuldades do comitê é dar conta de um sistema de gerenciamento que ao mesmo tempo consiga atender as especificidades legais, hídricas e sociais de cada região pela qual o rio passa, além de consentir as prerrogativas do plano federal. Mas, de forma geral, o comitê responde ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos e se dirige à Agência Nacional de Águas quando é necessário reportar sobre a articulação para criação de propostas e posterior relatórios executivos. Essa dinâmica de gestão representa um importante exemplo para refletirmos sobre as responsabilidades e possibilidades estratégicas para alcançar uma gestão

compartilhada e integrada dos recursos hídricos no país. Talvez esteja no comitê do Rio São Francisco aquele que é o maior desafio de articular um instrumento de gerenciamento dos recursos hídricos a partir das espantosas diferenças entre as regiões. Nessa conjuntura, constatado que mesmo com fortes poderes de articulação, mas com pouca capacidade decisória, no caso do comitê do rio São Francisco, especificamente, era preciso aparelhá-lo de condições operacionais, como a implantação de agências de águas, o que faria com que esse parlamento se projetasse como importante ente articulador de políticas ambientais e buscando alternativas para soluções integradas. Uma das alternativas para sanar a lacuna veio com a Resolução nº 114/2010<sup>25</sup>, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que incumbiu a Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo do exercício das funções enquanto Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Seu papel enquanto entidade delegatária é o desempenhar apoio técnico-operativo à gestão dos recursos hídricos das bacias hidrográficas. Além disso, é também sua responsabilidade articular propostas de planejamento, programas, projetos, pesquisas e estratégias de ação que aconteçam de forma integrada, reportando aos Conselhos de Recursos Hídricos Estaduais ou Federal e ao comitê de bacia (MASCARENHAS, 2008).

A dinâmica organizativa do CBHSF, principalmente no que diz respeito à cobrança pelo uso da água e à implantação de uma agência reguladora, não é comum na maioria dos comitês. Grande parte ainda não conta com formas variadas de captação de recursos, o que gerou uma dependência econômica dos seus respectivos governos estaduais e demais órgãos locais que tratam da temática da água, acentuando as fragilidades operacionais decorrentes, entre outros fatores, da ausência de uma entidade delegatária e de instrumentos de cobrança pelo uso da água. Além disso, mais fragilidades são apontadas na não elaboração dos respectivos planos de bacias e na falta de estrutura física capaz de suprir as necessidades da agenda de trabalho. Esse diagnóstico é encontrado em mais da metade dos comitês na Região Nordeste, mas não é diferente em boa parte do país. De acordo com Moraes, Fadul e Cerqueira (2018), a ausência de instrumentos de cobrança explica, em parte, as limitações no processo de implantação da Política das Águas, uma vez que esta é a base financeira do modelo de gestão atual. Isso porque, em que pese o marco legal, as estratégias de funcionamento dos comitês estão subjugadas aos meios de cobrança pelo uso da água, tendo em vista que os custos operacionais, tanto de insumos quanto de elaboração de projetos e programas seriam subsidiados pelos resultados da

---

<sup>25</sup> A Resolução foi renovada em dezembro de 2015.

cobrança. A sua não implantação tem limitado substancialmente o poder de ação desses órgãos colegiados.

Atualmente, a distribuição dos comitês de bacia na Região Nordeste, evidentemente que atentando-se para as especificidades no número de bacias de cada estado, conta com 14 nos estados da Bahia, 3 em Sergipe, Rio Grande do Norte e Paraíba, 5 em Alagoas, 7 em Pernambuco, 12 no Ceará, 2 no Piauí, 2 no Maranhão, este que foi o último estado a implantar o modelo de gestão participativa e colegiada, tendo o seu primeiro comitê fundado no ano de 2013. Estes números são importantes para nos alertar sobre o seguinte fato: embora a Política das Águas seja clara e taxativa quanto à necessidade de criação de instâncias operacionais como os comitês de bacia para que ela seja estabelecida, observamos que o grau de implementação desses comitês acontece de formas distintas, tanto no que diz respeito ao tempo, quanto nas estratégias de mobilização política. Quando aproximamos ainda mais do contexto nordestino, temos um conjunto de exemplos que apresentam essa característica, resultando em poucas experiências eficientes e bem-sucedidas de gerenciamento do recurso, embora sejam consideradas como iniciativas inovadoras, mas não têm se constituído em experiências bem-sucedidas de gestão. Como já destacamos aqui, se decomposmos os limites do processo de descentralização e de participação que estas instâncias oferecem não conseguimos encontrar as variáveis necessárias para explicar as diferenças regionais. Isso se deve ao fato de que o processo de instalação e operacionalização desses parlamentos das águas é impactado diretamente por variáveis ou fatores restritivos de ordem institucional, financeira, política e administrativa, socioeconômica e política, estes relativos ao contexto no qual a construção se processa.

É perceptível que desde a implantação de uma política pública cujos instrumentos de viabilização das decisões se dão por meio de práticas participativas na gestão, mesmo que funcionando de maneira contraditória em muitos aspectos, sinaliza para uma nova prática e novas arenas sociopolíticas. Mas, é por meio desse instrumento que podemos pensar na efetiva atuação da administração pública de modo a atender aos princípios de cidadania e estímulo à participação popular. Nesse sentido, os desafios que atingem a dinâmica de funcionamento dos comitês de bacia demonstram a necessidade de atenção à maneira como acontece o processo decisório, tanto no que concerne a fluidez dos trânsitos quanto nos entraves ou “deformações”. Com o caso dos comitês estaduais de Sergipe não seria diferente, mesmo que cada processo tenha ocorrido de formas distintas em cada região, dadas as condições, à cultura política e às especificidades geográficas, tendo em vista a novidade que o processo de “horizontalização” da

gestão participativa baseada nos “parlamentos das águas” representou com a distribuição dos papéis entre os representantes da sociedade civil, poder público e usuários.

Ora, se um dos pontos mais complexos e emblemáticos da Política das Águas permeou pelo formato de gestão participativa, inclusive barrando muitos dos interesses particulares de alguns setores públicos e privados, nos interessa esmiuçar sobre a forma como essa nova prática na promoção de políticas públicas foi estruturada local. Diante disso, atualmente, a gestão dos recursos hídricos de Sergipe conta com os seguintes comitês: (1) Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe, fundado em junho de 2002 através do Decreto n. 20.778; (2) Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piauí, em setembro de 2005, por meio do Decreto n. 23.375; (3) Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Japaratuba, em agosto de 2007, através do Decreto n. 24.650.

Uma especificidade importante no caso sergipano, relativa à dinâmica de funcionamento desses comitês, refere-se ao fato de que aquelas decisões que não forem acordadas pelo plenário são conduzidas para análise do Conselho Estadual de Recursos Hídricos. No imaginário geral dos membros, participantes ou segmentos representados por esses comitês, perpassa a concepção de que inexistem conflitos gerenciais ou políticos correspondentes ao uso da água, até mesmo naqueles casos em que insistentemente estes ocorrem, como nas tratativas sobre a precificação, fiscalização ou outorga. Mas, quando aprofundamos a análise sobre as nossas variáveis interpretativas, percebemos um amplo quadro de confrontos principalmente no que se refere aos usos das bacias, inclusive quando as fronteiras dos rios e seus afluentes não se limitam a apenas uma unidade de bacia. Para entender como esse imaginário foi estabelecido, dada a época da exploração do trabalho de campo, uma das hipóteses de maior força consistia em pensar que a própria dinâmica de condução dos trabalhos nesses comitês levaria a apaziguar os campos de tensão. Com a identificação de que boa parte dos membros desses comitês também ocupa funções técnicas no Estado, concluímos que os papéis dessas instâncias passaram a figurar mais como quadros extensivos do Estado do que atendendo aos princípios pelos quais foram fundados.

De forma geral, a estrutura organizacional e a dinâmica de funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas não se estabelecem de forma linear e coesa, sequer apresentam a mesma organização. Estão sujeitos diretamente a legislações específicas, salvaguardando as normativas federais, a dinâmica local, a conjuntura política, a dimensão territorial da bacia, entre outras características. De acordo com a ANA (2011), as engrenagens que põem esses comitês para funcionar são montadas por arcabouços arquitetados conforme essas especificidades. Entretanto, o que foi constituído sob o argumento da democratização do acesso às estruturas do Estado por meio das novas arenas participativas na verdade ressignificou antigas lógicas de

poder político através da concentração de membros com alto grau de instrução (nível superior completo), os quais regulam e controlam a forma como esses novos campos decisórios produzirão suas pautas e contribuirão para a promoção da gestão dos recursos hídricos. Sobre essa verticalização numa instância que foi criada para funcionar de forma horizontal, muito embora a Política das Águas tenha significado um peso importante para investimentos no corpo técnico-científico, bem como nos dados, teorias e demais conhecimentos fornecidos por ele, existem relações de força e campos de tensão que controlam essas arenas públicas. O resultado é o impedimento, se não direto, mas simbólico, da participação da comunidade nas atividades dos comitês em detrimento da ampliação da participação e do poder decisório daqueles membros detentores de conhecimento técnico-científico.

Observamos a partir disso o recorrente “desequilíbrio de forças” demonstrado pelo quadro de participantes dos comitês. Nesse sentido, Jacobi e Fracalanza (2005, 47-48, grifos nossos) reforçaram:

*Embora os mecanismos de participação tenham aumentado nos últimos 10 anos, ainda não fazem diferença. Apesar de terem se democratizado, os mecanismos são mal aproveitados pela população, como no caso das audiências públicas. Em geral, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes, e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo. Existem mais possibilidades de participação, mas com a falta de credibilidade e a falta de continuidade administrativa que ainda prevalece, a população perdeu a noção da consistência das políticas e do seu alcance. Embora os mecanismos de participação tenham avançado e se institucionalizado, é preciso que se garanta algum poder de decisão, pois sem isto não há participação de verdade. A população se engaja, mas apenas se tiver uma função. A população utiliza muito pouco ou quase nada os canais disponíveis para participar, e há necessidade da sua participação, que precisa de estímulos. Os entraves à participação estão associados com a pouca informação sobre os instrumentos de participação. As pessoas em geral não sabem que podem participar de audiências públicas.*

Assim, os exemplos aqui descritos nos apontam para a necessidade de viabilização das atividades dos Comitês, de modo a atender aos princípios pelos quais foram pensados, mesmo considerando os avanços expressivos alcançados nas últimas três décadas no que diz respeito à reestruturação do Estado a partir de um modelo de gestão descentralizado, a criação e execução de políticas de recursos hídricos e a racionalização da problemática ambiental. Nesse sentido, demonstrar a maneira como esses comitês têm funcionado reflete também o diagnóstico das contradições na condução da proposta de implementação da Política das Águas através das agências reguladoras e dos “parlamentos”. A impressão que temos ainda é de que estamos longe de caracterizar esses comitês como instrumentos que potencializam o compromisso de tratar

dos problemas de gestão dos recursos hídricos. Enquanto isso, ratificamos a função do Estado em apresentar respostas para as novas demandas que envolvem distribuição de papéis e funções, participação popular, compartilhada e descentralizada dos instrumentos políticos e burocráticos.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES: “POR QUE OS COMITÊS DE BACIA SÃO IMPORTANTES” E DENUNCIAM UM PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO INCIPIENTE?

De forma geral, a instalação dos comitês de bacia consiste no artifício essencial da reforma do Estado e, conseqüentemente, do modelo de política pública dos recursos hídricos. Como observamos ao longo deste capítulo, para sustentar os princípios da nova Política das Águas, os comitês desempenham papel de ampla representação, de modo a integrar Estado, sociedade civil e usuários a partir das atribuições que envolvem (1) criação dos planos de bacia, a partir do estabelecimento das diretrizes e prioridades para a gestão; (2) deliberação sobre estratégias, métodos e estudos sobre preços e demais critérios de cobrança; (3) criação das agências de bacia. Tendo em vista essas atribuições, as instâncias públicas competentes para gerir os recursos hídricos são incumbidas de participarem e darem apoio técnico e político aos comitês, no exercício de divulgação de informações e resultados apontados, bem como anexando as suas deliberações nas ações do poder público, com competências para regular a outorga e fiscalização.

As alternativas apresentadas para um modelo de gestão que primasse pela racionalização do uso da água através de mecanismos políticos mais democráticos demonstram grande parte do viés representativo dos comitês de bacia, princípio este reivindicado e defendido por grande parte dos idealizadores e defensores do modelo. Todavia, a grande dificuldade no processo de implantação do novo modelo de gerenciamento não foi prevista pelos técnicos, especialistas em políticas públicas e demais empreendedores da proposta, chegando a subestimar os desafios técnicos e operacionais impostos pelos novos formatos de gestão, embora tenha sido avaliada na época. Mais do que isso, não mensuraram na avaliação os diversos desafios sociais e políticos subentendidos ao processo, demonstrando a inabilidade para conectar aspectos político-institucionais com o complexo contexto sociopolítico. A explicação para isto está no fato de que os entraves ou conflitos de natureza política foram entendidos como simples barreiras originárias da falta de conhecimento técnico sobre o tema ou até mesmo de interesse. Nesse sentido, o diagnóstico que temos atualmente é o de que o formato de gestão que tem sido aplicado não consegue suprir as expectativas técnicas, muito menos alcançar os princípios da

descentralização, participação e integração, o que pode ser explicado, em certa medida, pela dificuldade de instituir a cobrança pelo uso da água, imprevisão e até omissão dos estados em tratar e operacionalizar outros instrumentos estruturantes de gestão.

O nosso questionamento, também formatado em hipótese, sobre “*porque os comitês de bacia demonstram um processo de descentralização incipiente*”, pode ser explicado pelo fato destas entidades colegiadas fazerem parte da base da estrutura decisória, mas a sua autoridade e poder de articulação são constantemente postos à prova ou diminuídos pelos órgãos gestores federais e estaduais, fazendo com que as suas deliberações não sejam reconhecidas pelo Estado. A falta de apoio institucional consistente poderá condenar os comitês à irrelevância. A alternativa que alguns grupos que compõem esses comitês têm utilizado é de afastamento de alguns princípios que regem a aplicação do modelo, uma vez que estes reduziram sobremaneira a capacidade decisória e de autonomia deste “parlamento das águas”, o que se faz com a criação de agendas de trabalho específicas, aprofundamento de estudos sobre a dinâmica local e regional cuja finalidade é mitigar conflitos, além de pensar em subsídios para suas atividades. Essas possibilidades abrem espaço para caminhos alternativos cuja finalidade é alcançar o modelo de governança participativa. Nesse sentido, a gestão descentralizada sustenta-se tendo em vista que os comitês são instâncias de articulação para alcançar esse princípio, por deter parte do poder decisório, mesmo que este esteja subordinado aos conselhos e agências de recursos hídricos.

Neste último capítulo apontamos a necessidade de explanarmos sobre a gestão participativa em análises que relacionam as ações do Estado com o processo de políticas públicas. Deixamos claro que esse modelo tem mudado os formatos de políticas ambientais e sociais ao longo das últimas décadas através dos comitês de bacias hidrográficas. Não obstante o estudo de Abers e Keck (2017), torna-se trivial por explicar a relação entre a institucionalização da Política Nacional de Recursos com formatos de participação social. Esta prática tem se tornado cada vez mais frequente, como em processos que envolvem orçamentos participativos, consultas públicas e associações, uma vez que são ações que remetem à aquisição de autonomia e cidadania, mudanças estas que demonstram também aspectos da descentralização do Estado. Consoante a isso, Abers e Jorge (2005), numa narrativa histórica sobre as transformações nas configurações do Estado por meio da promoção de políticas ambientais, agora imerso na inclusão de novos atores, tecem críticas à forma como a política das águas tem sido conduzida no Brasil. Os referidos autores fazem um diagnóstico da ainda pouca institucionalização do sistema de gestão, embora tenha avançado na criação dos novos organismos em nível de bacia. Com base nas análises referidas acima, termos como *autoridade*,

*políticas participativas e fóruns decisórios* foram mobilizados para entendermos as “novas ramificações” do Estado, sua capacidade de solucionar problemas através desses novos atores, operacionalizar as decisões tomadas e alcançar impacto no mundo externo. Os *interesses compartilhados* são reflexos da *construção da autoridade* naqueles episódios em que atores sociais e estatais comungam da ideia de que os resultados da política pública podem favorecê-los de igual modo, a fim de alcançar seus interesses (ABERS, 2003; ABERS; JORGE, 2005; ABERS; KECK, 2017).

Entendemos, então, que em análises futuras é necessário realizar o exercício de abrir mão daquela literatura que se dedica a análise dos fracassos, excessivamente pautada em tomar os processos de criação e execução de políticas públicas a partir de uma lógica racional e unidimensional sem levar em consideração as questões políticas – o que a literatura chama de primeira geração de estudos. Contrário a isso, precisamos nos atentar para o que a segunda geração direciona, ou seja, para as variáveis e elementos que corroboram de algum modo para os resultados da política pública, criando uma espécie de tipologia analítica. Precisamos focar na construção das tipologias e, somente depois, apresentar os elementos para o sucesso ou fracasso, utilizando-nos de uma literatura específica.

#### **4. CONSIDERAÇÕES GERAIS**

*A água é um recurso político, tanto quanto natural!* Sintetizamos dessa maneira o princípio que norteia a gestão dos recursos hídricos reivindicados em arenas de poder, principalmente por atores localizados na esfera do Estado e em territórios políticos, sociais e simbólicos decisivos. Nesse contexto, retomamos o centro analítico deste estudo, o de mapear a arquitetura das políticas públicas através do exemplo da Política de Recursos Hídricos, por meio de uma aproximação descritiva dos processos que foram estabelecidos para a sua construção, dos eventos, dos elementos que se combinaram e dos recursos que foram acionados e cruciais para o sucesso na consolidação desses instrumentos de ação do Estado. Tendo em vista essa proposição, o caminho a ser alcançado circundou aquilo que foi nossa perspectiva de análise macrossociológica, neste caso identificar a função do Estado nos trâmites que dão origem às políticas públicas, aos referenciais e ao formato de gestão participativa como determinante para a sua reestruturação através da proposta de descentralização. Assim, o

desenho final desta tese representa uma das preocupações das Ciências Sociais em entender e/ou ressignificar as suas perspectivas sobre *formação do Estado e processos de políticas ambientais*, estes que são dois dos eixos principais das tratativas sobre processos políticos e administração pública, respectivos à temática da água. Ademais, se por um lado atende ao debate sobre a responsabilidade dos diversos atores, suas estratégias e instrumentais políticos, o que nos levou a encarar a Política das Águas a partir da dimensão do processo, mas imbricada em lógicas decisórias muito atreladas ao poder do conhecimento técnico e dos interesses de setores sociais específicos, por outro nos permitiu mobilizar concepções que interpretavam a capacidade organizativa do Estado, tanto como receptor de demandas da sociedade civil ou até mesmo como produtor destas; o que ficou claro ao longo da sistematização dos capítulos.

De forma geral, o modo como a reforma nos mecanismos de gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil tem sido conduzida desde o final do século passado permitiu que novas instituições e atores fossem criados, embora mantendo as mesmas estruturas de outrora. A pretensão com isso era que paulatinamente os novos comportamentos políticos fossem inviabilizando os antigos ou fundindo-se, resultando em práticas políticas completamente novas. Entretanto, observamos que esse novo e amplo quadro de normativas, instituições e atores está imerso em uma série de confrontos hierárquicos, opondo-se ao ideal de descentralização e de integração. Em outros casos, estes ideais ficam apenas no campo do discurso e refletem os desafios de operacionalização dos novos órgãos com poder decisório, como as agências das águas e os comitês de bacia hidrográfica. O popular “plante árvores que os pássaros vêm” pode ser uma associação à forma como muitas vezes essas políticas públicas são arquitetadas com objetivos difíceis de serem alcançados dentro de contextos já consolidados, mas, mesmo assim, há uma expectativa para que estes se adequem à nova legislação, não o contrário. Esperar que as políticas públicas fossem criadas e naturalmente essas estruturas políticas se adequem é ingenuidade, como Abers e Keck (2017), ao constatarem isso, destacam que em muitos casos não há mudanças expressivas.

Primeiramente, realizou-se uma ampla descrição, apresentada aqui como um levantamento de exemplos históricos contemporâneos, sobre as *novas práticas políticas e de governança da água* a partir de exemplos ocorridos em nível internacional. Por meio disso, entendemos as estratégias, os jogos políticos e de poder e a forma como o próprio conceito de governança é instrumentalizado nas arenas decisórias que posicionam a água como um recurso político e econômico. Assim, os vários conflitos (de interesses ideológicos, econômicos, territoriais, etc.) espelharam tendências comuns no que concerne ao tratamento dado à problemática da água ao redor do mundo. Os campos de tensão, a ampliação da preocupação

da Ciência e a tomada de consciência da causa a partir de novos movimentos sociais contribuíram para confirmar a crescente crise ambiental e hídrica. Isto fez com que, muitas vezes, nossa descrição caísse em casos de disputas e defesas de interesses particulares e distintos, principalmente no que dizia respeito à precificação da água, além de várias contradições que envolviam as relações de poder político e econômico que utilizavam o mote dos recursos hídricos, principalmente nos casos das águas transfronteiriças. Dessa forma, para alcançarmos o objetivo geral do estudo, o exercício preliminar foi refazer alguns dos percursos e chegadas sobre a tratativa da água a partir de três perspectivas: *a mobilização científica, de governança internacional e ações coletivas*.

Foi a partir daí que interpretamos os recursos hídricos como instrumentos estratégicos, político e economicamente, através da explanação de casos europeus, como a França, e de situações mais próximas, como alguns países da América Latina. Nesse sentido, uma análise das transformações nesse nível nos lançou o desafio de identificar as engrenagens da problemática ambiental e da gestão das águas e como estas funcionam conduzidas por um quadro de múltiplos atores sociais. Consoante a isso, identificamos que faz muito mais sentido trabalharmos com o conceito de *sistema de governança global*, tanto em nível de categoria analítica quanto de estratégia política, do que insistir e defender a perspectiva de ideal de soberania dos Estados e dos territórios enquanto instâncias únicas a legitimarem o debate e os campos decisórios. As lacunas deixadas pela dificuldade de acordos em casos de políticas públicas que envolvem águas transfronteiriças expressam que essa insistência em tratar os processos de políticas ambientais a partir de condutas particulares e exclusivas de cada país ou estado não avança no desenvolvimento de instrumentos efetivos de resolução dos problemas envolvendo a questão da água, mesmo quando da sua transformação em bem público. O fato é que as políticas públicas nesta área, em sua maioria, visam a mitigação dos danos já causados e atuam na implementação de uma infraestrutura adequada para a distribuição da água de modo a garantir o acesso para todos os usuários. No entanto, essas iniciativas ainda não são o bastante para resolver os problemas de acesso, tornando-se ainda mais recorrentes as sinalizações e orientações para um modelo global de gestão, requisito trivial para a solução do problema. É preciso destacar neste contexto as funções dos governos e demais agentes responsáveis nesse processo, não apenas como operadores das políticas, mas, também, como atores decisivos na condução de modelos de infraestrutura e de garantia do uso social da água. Essa tomada de consciência da crise de disponibilidade hídrica, das fragilidades e hiatos nas inúmeras propostas de gestão, bem como nos vieses ideológicos e econômicos, tem nos conduzido a um quadro importante de análise no campo das ciências sociais. A saída de um arquétipo de Estado

centralizador para um formato baseado na participação de outros agentes para além daqueles localizados na esfera estatal, atendendo ao modelo de gestão integrada dos processos de políticas públicas, nos levou a considerar a nova postura do Estado por meio da incorporação de funções e responsabilidades para empreender e retroalimentar a temática.

Feito isso, o segundo eixo da nossa investigação aproximou esse exercício de entendimento sobre as dinâmicas de funcionamento do Estado a partir do processo que culminou na Política Nacional de Recursos Hídricos, criada em 1997. Sustentada pela construção da narrativa através do Projeto de Lei (DOSSIÊ-PL-2249-1991) e complementada pelo aporte da literatura, a tramitação da proposta resultou nos três princípios que determinariam o novo formato de gestão ambiental do Estado brasileiro: *integração, participação e descentralização*. Nesse sentido, responsabilizar União, estados e municípios, a partir das atribuições de novas funções específicas, foi o maior dos acordos. O caminho para que isto acontecesse se deu pela gestão a partir das bacias hidrográficas, apresentadas como as unidades deste modelo de gerenciamento, o que era inédito naquelas circunstâncias. Apresentou-se, com isso, uma inovação no conjunto das ações do Estado, contribuindo para o lançamento de uma nova cultura política, administrativa e burocrática no país a partir de um amplo quadro de orientações operacionais, mecanismos legais e campos decisórios. Na esfera intelectual e dos novos referenciais, conjuntos argumentativos como “bem público dotado de valor econômico” e “gestão baseada no princípio dos usos múltiplos” passam a figurar no novo vocabulário dos agentes promotores das políticas públicas. Historicamente, conflitos em busca do acesso à água sempre demonstraram a sua dimensão política, cultural e econômica, mas, a partir do momento em que o debate sobre precificação e outorga ganham destaque em todas as arenas de debate, saltam as críticas ao modo como o recurso está sendo mobilizado em dinâmicas de poder e dominação próprias, principalmente a partir de grupos e setores da sociedade que desde o século XX determinam as regras do jogo político, como, em alguns casos, o mercado.

A popularmente nomeada “Lei das Águas” sobremaneira contribuiu para a criação de *novos espaços de gerenciamento dos recursos hídricos* e permitiu que outros atores sociais, silenciados por estruturas completamente centralizadoras, também passassem a protagonizar nesses campos de atuação. Entretanto, longe de pensarmos apenas em suas benesses, propagandeadas em ampla escala, precisamos nos reportar aos trâmites do Projeto de Lei 2249-1991, uma vez que fica explícita a forma como muito do arquétipo da política aprovada carrega o desenho das tendências mundiais de modelo de gerenciamento, principalmente no que diz respeito à gestão participativa, mas que subliminarmente garante a *permanência de interesses*

*historicamente consolidados*, como os próprios do setor elétrico. Este fato deixa claro o modo como a efetivação da Lei das Águas ainda se encontra relativamente incipiente e inócua tendo em vista as várias barreiras para se alcançar a sua real implementação a partir das instâncias, agências e comitês de bacia criados. Esta afirmativa confronta, inclusive, uma série de trabalhos que apontam para o fato desse novo modelo ter dado muito espaço para a atuação dos comitês, e estes, por sua vez, terem reduzido o poder decisório de setores como o elétrico e do agronegócio. Longe disso, principalmente na segunda etapa do substitutivo do projeto de lei, na mudança da relatoria, identificamos uma reviravolta na proposta, quando é reduzido o espaço dessas novas instâncias e há uma manutenção dos interesses desses antigos setores. Consoante a isso, os diversos ruídos e estranhamentos na relação entre os diferentes níveis de governo representam as incongruências nessa articulação, o que se explica, em certa medida, pela maneira como os processos de negociação política foram conduzidos, resultando em *expressivas lacunas na tentativa de equilibrar a participação dos distintos atores envolvidos*.

O novo formato de poder decisório baseado na gestão a partir da bacia hidrográfica posicionou o Brasil como o país com umas das legislações mais avançadas do mundo à época, atendendo ao que havia de mais atual nas orientações científicas, técnicas e de administração pública. Entretanto, se toda a defesa e publicização da nova lei insistiu que esta contribuiria diretamente para a descentralização dos processos de políticas ambientais, os exemplos listados ao longo deste estudo não ratificam esta prerrogativa, demonstrando que “participação”, “integração” e “descentralização”, mesmo depois de mais de duas décadas da sua aprovação, ainda são os pontos nevrálgicos da Política das Águas brasileira. Um exemplo disso trata-se da forma como as legislações estaduais e a criação dos comitês de bacia têm acontecido de forma pulverizada, lenta e conflitante.

De forma geral, termos traçado os percursos da efetivação da Política das Águas a partir dos seus elementos políticos e argumentativos, fez com que chegássemos ao entendimento sobre o peso do Estado nesse processo. Tendo em vista os três eixos investigativos, a saber, os instrumentos da política pública, seus quadros e referenciais, entendemos que os caminhos de tramitação do Projeto de Lei 9.433/97 resignificaram demandas de setores já estruturados e articulados com a dinâmica política e burocrática. A nossa tese de o “*Estado em ação*” é reforçada aqui, uma vez que a referida instituição articula, gerencia e modela a forma como a PNRH é implantada, apaziguando conflitos, servindo também como canal de comunicação de grupos de interesse e transitando entre os aspectos públicos. Assim, *Estado e Administração pública caminhavam para um novo arquétipo desde a década de 1980*, concomitante as novas demandas para a gestão ambiental, através da fixação de novas diretrizes, dados científicos e

outras dimensões de viés econômico e político. Entretanto, embora se defendesse a proposta de uma instituição com pouco peso decisório por meio da descentralização, as práticas políticas e até em certa medida técnicas demonstravam as reminiscências do que era reproduzido em outros formatos de Estado de outrora. De forma específica, os conflitos e as alternativas trazidos pela ampliação do debate sobre a problemática hídrica, principalmente envolvendo a famigerada escassez no Nordeste brasileiro, apontam para os diversos empecilhos, tanto no que compete às responsabilidades na esfera da administração federal quanto estadual, principalmente numa região que carrega a convivência forçada com a adversidade climática. Nesse sentido, as tratativas e publicização da problemática na esfera da sociedade civil, científica e de outros espaços de mobilização têm sido determinantes para que a estruturação do setor seja efetivada e que haja a manutenção dos princípios da gestão de recursos.

O terceiro eixo macro de investigação dedicou-se a entender *o papel e as representações que desempenham os comitês de bacia hidrográfica para a efetivação da proposta de descentralização da Política das Águas*. Não podemos menosprezar o peso desses “parlamentos das águas” como importantes instrumentos acionados no processo de reforma do Estado, mesmo que grande parcela do seu poder de decisão tenha sido retirada durante o trâmite da PNRH. É por meio da sua atuação que conseguimos mapear, distinguir e entender a forma como ocorre a interação entre os três agentes que compõem o seu quadro de membros (Estado, sociedade civil e usuários). É por meio disso que entendemos o “*porquê de os comitês de bacia serem importantes para o processo de descentralização da política de recursos de hídricos*”. Não podemos negar o impacto positivo da ampliação das possibilidades de participação política na gestão ambiental, contestando o monopólio do Estado, embora apresente muitas lacunas e necessidade de revisão de diversos trâmites, as benesses trazidas por meio dessas novas arenas públicas de participação sociopolítica criam uma cultura participativa em que a sociedade civil, civil organizada e usuários das águas se percebem também como produtores de direitos. É por isso que práticas e iniciativas que sejam executadas de forma eficiente, almejando a abertura democrática para o tema, merecem ser multiplicadas, sem negar, evidentemente, os caminhos tortuosos pelos quais essas estratégias têm percorrido. Até então, esbarramos em um formato de política pública com poucos incentivos políticos aos comitês de bacia, tendo em vista que estes detêm de pouco poder efetivo e não possuem legitimidade para arbitrar em conflitos, desafios estes localizados no campo institucional, organizacional e político-administrativo.

Nesse sentido, a forma como os comitês estão sendo gerenciados, inclusive em alguns casos como dilatações dos interesses próprios do Estado através de membros que transitam pelas duas instâncias, não atende plenamente aos objetivos para os quais estes “parlamentos das

águas” foram instituídos. Essa dificuldade gerencial circunda pela esfera da governança, do saber técnico, do contexto cultural e das peças da administração pública, além de encontrar no debate e nos instrumentos para a cobrança pelo uso da água muitas das suas barreiras operacionais, principalmente em como construir os instrumentos. Foi o que constatamos também com os exemplos dos comitês de bacia em Sergipe, quando o imaginário é de que estes paulatinamente têm sido transformados em extensões do Estado. Em vista disso, ao mesmo tempo em que constatamos a demasiada importância desses comitês para efetivar o modelo de gestão participativa e democrática dos recursos hídricos, as suas lacunas e campos de tensão que permanecem durante a sua implementação escancaram que a dinâmica de funcionamento destes *demonstra um processo de descentralização ainda embrionário*, mesmo para uma política de duas décadas de criada. Por outro lado, a capacidade de organização e articulação desses comitês muitas vezes é interpretada pelas instâncias superiores como secundária e protocolar, mesmo que estas entidades colegiadas pertençam à estrutura decisória. Questionamos dessa forma o modo como a lei, ao mesmo tempo em que atribuiu e responsabilizou os comitês de bacia por grande parte da proposta de gerenciamento dos recursos hídricos do país, no cotidiano da política, a sua autoridade é relativizada pelo Estado, a partir do quadro de poder e dos jogos de interesse. Evidentemente que esta não é uma constatação generalizante e que expresse todos os contextos envolvendo a dinâmica de funcionamento dessas instâncias, até porque reforçamos aqui que cada uma destas foi sendo estruturada atendendo ao princípio da lei, mas sendo adequada às suas particularidades regionais (geografia, cultura, economia, contexto social e práticas políticas).

Ao longo deste estudo foi depositada grande expectativa em relacionar o processo de política pública ora estudado com o amplo debate que tem sido feito sobre reformas do Estado e democratização. Isso porque, no Brasil, ao longo dos últimos quarenta anos, grande parte dos estudos que discutem cultura política, redes político-partidárias e arranjos federativos têm dedicado um importante espaço analítico para as transformações nos espaços de participação, principalmente após a Abertura Política na década de 1980, sendo estas novas estruturas de oportunidade política determinantes para a criação de conselhos, organizações não governamentais, pactos federativos, orçamentos participativos, etc. Entretanto, mesmo com os seus gargalos, estas novas instituições têm conseguido projeção em cenários determinantes para a condução do processo de reforma, diferentemente dos comitês de bacia hidrográfica, por exemplo. É bem verdade que em praticamente todos os referenciais bibliográficos que mobilizamos para construir este estudo, o “parlamento das águas” é apresentado como o canal para que o princípio da gestão participativa fosse alcançado. E de fato seria, caso efetivasse

campos de tensão para que os Governos funcionassem de maneira mais coerente, bem como o papel de representação a partir da apreensão de diversas reivindicações e promoção da inclusão popular contribuíssem para a *existência de um sistema político democrático*. O acalanto vem com o apego àqueles exemplos regionais de comitês que têm conseguido efetivar estratégias de participação, com *formas organizacionais robustas e autoridade prática*. Precisaríamos de mais tempo de investigação para aprofundar a descrição e análise sobre as práticas desses comitês e como estas representam tanto um *papel de ativismo quanto de ação criativa* dessas instituições participativas.

Insistimos em apresentar o Estado como importante articulador nos encaminhamentos para a Política das Águas, uma vez que este cumpre um papel central como produtor e produto do conjunto de transformações na gestão pública ambiental. Mesmo assim, não negligenciamos o fato dessas políticas públicas não surgirem apenas e exclusivamente na esfera deste, mas, também como resultado de tratativas em campos de subpolítica. Uma vez entendida a perspectiva macro do processo a partir da arquitetura da Política Nacional de Recursos Hídricos, também tivemos a intenção de relacionar a forma como essa conjuntura federal foi estabelecida com o modo como o Estado de Sergipe conduziu as suas tratativas sobre o seu gerenciamento das águas. Fugindo das práticas comuns na narrativa literária, a qual expõe as políticas ambientais como resultado de amplos e complexos jogos de tensão e conflitos disputados por atores posicionados na sociedade civil e organizada com o Estado, sendo que este último apreenderia as demandas e retornaria em formato de política pública, *as práticas da Administração Pública em Sergipe nos conduzem para outras lógicas de ação*. Em nível estadual, foi possível observar que as demandas vinculadas à elaboração de tal política foram conduzidas e esquematizadas em estruturas de poder decisório específicas do Estado.

Com isso, constatamos que a administração pública de meio ambiente em nível estadual, principalmente ao longo das quatro últimas décadas, foi criando mecanismos de adaptação para as questões que estavam sendo discutidas na esfera federal e internacional. Mas, como espelho das “leis inacabadas e inoperantes”, mesmo que o Estado tenha despontado com o exemplo dos poucos casos que estruturaram as suas legislações antes mesmo da PNRH, a sua não operacionalização demonstrou ainda o pouco peso político e institucional de um formato de gestão dos recursos hídricos mais amplo e com mais responsabilizações. Mas, capitaneada por um expressivo grupo técnico, ao longo das décadas de 1980 e 90 foram sendo estruturadas algumas instâncias públicas a fim de que fosse erguida a base para o plano de recursos hídricos. Isso se deve em certa medida (1) aos campos de tensão criados pelo aumento no número de conflitos em torno da disponibilidade de água; (2) ao aumento no espaço participativo de

movimentos ambientalistas, muito embora em Sergipe estes atuem de forma sazonal; (3) aos estímulos de instituições de financiamento internacional, a exemplo do Banco Mundial, com forte atuação na Região Nordeste do Brasil; (4) ao nível de hierarquia política e relação de dependência com o governo federal. Entretanto, de forma geral, quando nos referimos ao modo como a Administração Pública de Sergipe, por meio dos órgãos responsáveis pela criação de políticas públicas, tem conduzido a criação dos seus instrumentais, observamos um caráter profundamente centrado no saber técnico e na *expertise*, o que nos leva a problematizar ainda mais sobre a efetividade do modelo de gestão participativa e integrada. Exemplos de avaliações sobre programas para as bacias hidrográficas do estado demonstram um processo de implementação conduzido em grande medida com forte centralização por parte dos atores que o elaboraram. Do mesmo modo, em espaços políticos construídos pelos comitês de bacia, também observamos esta característica, quando seus dispositivos participativos muitas vezes são acionados para consolidar ou legitimar o caráter técnico de projetos e programas articulados com pouco ou nenhum conflito.

Não conseguimos esmiuçar a respeito das engrenagens dos quadros político-partidários e das complexas redes de relação entre os sistemas de atores localizados na esfera do Estado com os demais setores decisivos para o arquétipo da Política Nacional de Recursos Hídricos. Precisaríamos de um exercício mais dispendioso para este mapeamento, inclusive para replicarmos este objetivo analítico na dinâmica local. Mas, longe de pensarmos sobre as lacunas próprias de uma pesquisa que não teve o propósito de esgotar as possibilidades analíticas sobre o tema, finalmente alcançamos as “questões de fundo” do contexto que envolve o Estado enquanto agente na criação de políticas públicas através do mapeamento relativo às tratativas do Projeto de Lei, dos percursos e das transformações na própria dinâmica de funcionamento da administração pública e na governança da água. O “Estado em ação” reverbera as suas práticas por meio dessas políticas públicas, as quais servem de instrumento para avaliarmos o seu nível de atuação. Nesse processo, identificamos atores públicos com competência para deliberar sobre as orientações das políticas e atores privados com poder para condicionar o arquétipo destas políticas, desempenhando controle sobre os agentes públicos. Assim, por meio das nuances que envolvem a ação estatal atingimos a proposta deste trabalho, a de analisar como são produzidas as políticas públicas e de como estas refletem as lógicas de ação do Estado.



## REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

ABERS, R. N. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 221-256, jan/dez 2003.

ABERS, R. N.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Revista Ambiente & Sociedade**, v. VIII, n. 2, jul./dez. 2005.

ABERS, R. N.; FORMIGA-JOHNSON, R. M.; FRANK, B.; KECK, M. E.; LEMOS, M. C. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XII, n. 1, p. 115-132, jan.-jun. 2009.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Autoridade prática**: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical Authority**: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics. Oxford University Press, Oxford, 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS — ANA. **Atlas do Nordeste**: abastecimento urbano de água. Brasília: ANA, 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS — ANA. **Cobrança pelo uso de recursos hídricos**. Brasília: ANA, 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS — ANA. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2018**: informe anual / Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2018a. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/gestao-da-agua/cobranca/historico-da-cobranca>. Acesso em: 31 jan. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS — ANA. **Histórico da cobrança**. 2018b.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS — ANA. **O Comitê de Bacia Hidrográfica**: o que é e o que faz? / Agência Nacional de Águas. Brasília: SAG, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS — ANA. **Relatório de Gestão 2001**. Brasília: ANA, 2002.

AGRAWAL, A.; RIBOT, J. **Analyzing decentralization**: a framework with South Asian and West African environmental cases. Washington, D.C.: WRI, 2000.

ALBUQUERQUE Jr., D. M. **A invenção do Nordeste e outras artes**. Recife: FNJ; Ed. Massangana; São Paulo: Cortez, 1999.

ALMEIDA, W. B. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas do agronegócio. *In: ALMEIDA, A. et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010

ANDRADE, M. C. **A problemática da seca**. Recife: Líber Gráfica, 1999.

ANDRADE, R. **Da transposição das águas do Rio São Francisco à revitalização da bacia: as várias visões de um rio**. Brasília: Fórum Permanente de Defesa do São Francisco/International Rivers Network/Coalizão Rios Vivos, 2002.

ANQUENTIN, V. Produire une Politique Municipale de l'Environnement: La regulation des interactions des acteurs locaux par l'expertise. *In: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. Discours Savants, Discours Militants: mélange des genres*. Paris: L'Harmattan, 2002. p. 129-151.

ARAÚJO, M. C. (org.). **As instituições brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: Eduerj; Ed. FGV, 1999.

ARRETCHE, M. Capital social, política partidária e racionalidade dos atores. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 5., 2006, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ABCP, 2006.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp, 2000.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RECURSOS HÍDRICOS — ABRH. **Carta de Foz do Iguaçu**. Porto Alegre: ABRH, 1989.

AZEVEDO, F. Os herdeiros da escravidão: pensando a questão agrária hoje. Comentário à exposição de Tereza Sales. *In: MOURA, A. S. de (org.). O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice; Recife: Fundaj, 1989.

AZEVEDO, S. Desigualdades sociais e Reforma do Estado: os desafios da gestão metropolitana no federalismo brasileiro. *In: FLEURY, S. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BARRON, P.; SMITH, C. Q.; WOOLCOCK, M. **Understanding local level conflict in developing countries: theory, evidence and implications from Indonesia**. Washington, D. C.: World Bank, 2004. (Social Development papers. Conflict Prevention & Reconstruction, n. 19).

BEAUD, S.; WEBER, F. **Guia para a pesquisa de campo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BECK, U. **Ecological Enlightenment**. Atlantic Highlands: Humanities Press, 1995.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECKER, B. K. Inserção da Amazônia na Geopolítica da Água. *In*: AROGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. (Org.). **Problemática do uso local da água da Amazônia**. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém, PA: NAEA; UNESCO, 2003.

BECKER, H. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BECKER, H. **Truques da escrita**: para começar e terminar teses, livros e artigos. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BEVERWIJK, J.; GOEDEGEBUURE, L.; HUISMAN, J. Policy Change in Nascent Subsystems: Mozambican Higher Education Policy 1993-2003. **Policy Sci**, n. 41, p. 357-377, 2008.

BEVILACQUA, A. F. A bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e desenvolvimento sustentável. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE — ANPPAS, 6., 2012, Belém. **Anais [...]**. Belém: ANPPAS, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BIRNBAUM, P.; BADIE B. **Sociologie de l'État**. Paris: Grasset, 1979.

BLAIR, H. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. **World Development**, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BOURDIEU, P. **A distinção**: crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BRAGA, B.; PORTO, M.; TUCCI, C. E. M. Monitoramento de quantidade e qualidade das águas. *In*: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 2006. p. 145-60.

BRASIL. **AGENDA 21 brasileira**: ações prioritárias. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2002. 160 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 121ª Sessão, em 1º de agosto de 1996. **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, ano LI, n. 141, p. 21584-21682, 2 ago. 1996. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02AGO1996.pdf#page%3D1>. Acesso em: 2 set. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292p.

BRASIL. **Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/D24643.htm](https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/D24643.htm). Acesso em: 7 set. 2017.

BRASIL. Lei n. 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e da outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 16509, 2 set. 1981. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 3 out. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.433/1997, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 470, 9 jan. 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: 3 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Geo-Brasil**: recursos hídricos — resumo executivo. Brasília: MMA; ANA, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA n. 237/1997**. Disponível em: [www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html](http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html). Acesso em: setembro de 2017.

BRASIL. Superintendência de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil. Secretaria de Assuntos Estratégicos, Presidência da República. **Água e desenvolvimento sustentável**: recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços do Brasil. 2013. (Série Estudos Estratégicos).

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BROCH, S. A. O. **Gestão transfronteiriça de águas**: o caso da Bacia do Apa. 2008. 247 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) — Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BROOKS, D. *et al.* (ed.). **Making the most of the water we have**: the soft path approach to water management. London: Earthscan, 2009.

BRZEZINSKI, M. L. N. L. **Direito internacional da água doce**: fontes, regimes jurídicos e efetividade. Curitiba: Juruá, 2012.

BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: projeto de cooperação técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999.

CAMPOS, V. N. G.; FRACALANZA, A. P. Governança de águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 2, p. 365-382, jul./dez. 2010.

CARDOSO, F. H. **O Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Difel, 1975.

- CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos/CEBRAP**, n. 50, 1998.
- CARDOSO-SILVA, S. *et al.* Diretiva Quadro D'Água: uma revisão crítica e a possibilidade de aplicação ao Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./mar. 2013.
- CARNEIRO, A. **A história do ambientalismo**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2003.
- CARSON, R. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010.
- CASSUTO, D. N.; SAMPAIO, R. S. R. Water Law in the United States and in Brazil: climate change & two approaches for emerging water poverty. **William & Mary Environmental Law & Policy Review**, v. 35, p. 371-413, 2011.
- CASTRO, C. M. Memórias de um orientador de tese: um autor relê sua obra depois de um quarto de século. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. **A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações**. Florianópolis: Ed. da UFSC, SP: Cortez, 2002.
- CASTRO, C. N. **Gestão Das Águas: Experiências Internacional e Brasileira**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 1744, ISSN 1415-4765, junho, 86p. 2012.
- CEARÁ. Assembleia Legislativa. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. **Plano estratégico dos recursos hídricos do Ceará**. Fortaleza: INESP, 2009.
- CEFAÏ, D. La construction des problemes publics: definitions de situations dans des arenes publiques. **Réseaux**, v. 14, n. 75. 1996.
- CEFAÏ, D. Os novos movimentos de protesto em França: a articulação de novas arenas públicas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 72, p. 129-160, out. 2005.
- CEFAÏ, D.; VEIGA, F. B.; MOTA, F. R. Introdução. In: CEFAÏ, D.; MELLO, M. A. S.; MOTA, F. R.; VEIGA, F. B. (org.). **Arenas públicas: por uma etnografia da vida associativa**. Niterói: UFF, 2011. p. 9-63.
- COHEN, J. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. 430 p.
- CONCA, K. Brazil: innovation through conflict. In: CONCA, K. **Governing water: contentious transnational politics and global institution building**. Cambridge: MIT Press, 2006.
- CÔRTEZ, S. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 25, n. 2, p. 143-174, 2005,
- CÔRTEZ, S. V.; SILVA, M. K.; RÉOS, J.; BARCELOS, M. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societais. In: CÔRTEZ, S. V. (org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 33-62, 2012.

CORTNER, H. J.; MOOTE, M. A. Trends and Issues in Land and Water Resources Management: setting the agenda for change. **Environmental Management**, n. 18, p. 167-173, 1994.

COSER, L. Estrutura e conflito. *In*: BLAU, P. M. (org.). **Introdução ao estudo da estrutura social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

COSTA, F. J. L. **Estratégias de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil**: áreas de cooperação com o Banco Mundial. 1. ed. Brasília: Banco Mundial, 2003.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento; Pnud; OCDE, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E.; OLIVERA, A.; J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In*: **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo; Campinas: Paz e Terra: Unicamp, 2006.

DANTAS, I. **História de Sergipe**: República (1889-2000). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: Hucitec; USP, 2001. 169 p.

DINIZ, E. As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90. **Ensaio FEE**, v. 17, n. 2, 1996.

DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses. **Estado e industrialização no Brasil, 1930-60**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. 24. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012.

EUROPEAN COMMISSION. **Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive**. Guidance Document n. 7. Monitoring under the Water Framework Directive. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. 153 p.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930**: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FERREIRA, L. C. (org.). **A questão Ambiental na América Latina**: teoria social e interdisciplinaridade. São Paulo: Unicamp, 2011.

FERREIRA, L. C. **A questão ambiental**: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FIGUEIREDO, A. V. A. **Percepção ambiental na gestão da bacia hidrográfica**: olhar do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe. 2011. 198 f. Dissertação (Mestrado) — Núcleo de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Schawarcz, 2006.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, A. **Mundo em descontrole**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

GILMAN, P.; POCHAT, V.; DINAR, A. Whiter La Plata? Assessing the State of Transboundary Water Resource Cooperation in the Basin. **Natural Resources Forum**, v. 32, p. 203-214, 2008.

GLEICK, P. H. Global Freshwater Resources: soft-path solutions for the 21st century. **Science**, n. 302, p. 524-528, 2003.

GLEICK, P. H. **Water in Crisis**: a guide to the world's fresh water resources. New York and Oxford: Oxford University Press, 1993.

GLEICK, P. **The Human Right to Water**: Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. Oakland, CA: Elsevier Science Ltd., 1999.

GOHN, M. da G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. *In*: SANTOS Jr., O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. (org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 57-90.

GOMES, J. L.; BARBIERI, J. C. Gerenciamento de recursos hídricos no Brasil e no Estado de São Paulo: um novo modelo de política pública. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 2004.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1975.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE — GAO. **Climate Change Adaptation**: Strategic Federal Planning Could Help Government Officials Make More Informed Decisions. 2009. GAO-10-113.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GUIMARÃES, R. M. A. M. **Estado e política ambiental em Sergipe**. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. São Cristóvão, 2008.

GUIMARÃES, R. P. *Ecopolitics in the third world: an institutional analysis of environmental management in Brazil*. Ph.D (Dissertation) — University of Connecticut, Boulder, 1986.

GUIMARÃES, R.; FONTOURA, Y. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, set. 2012.

GUIMARÃES, R. P. **The Ecopolitics of Development in the Third World**: politics and environment in Brazil. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1991.

GUNNINGHAM, N.; GRABOSKY, P. **Smart regulation**: designing environmental policy. Oxford: Oxford University Press, 1998.

GUPTA, J. *The climate change convention and developing countries: from conflict to consensus?* Dordrecht; Boston; London: Kluwer Academic Publishers, 1997. (Environment and Policy, v. 8).

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAJER, M.A. **The politics of environmental discourse**: ecological modernization and the policy process. New York: Oxford University Press, 1995.

HANNIGAN, J. **Sociologia Ambiental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

HASSENTEUFEL, P. **Sociologie Politique**: l'action publique. Paris: Armand Colin, 2008. (Collection U: Sociologie).

HAYS, S. P. **Beauty, health and permanence**: environmental politics in the United States, 1955-1985. Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1987.

HERING, D. *et al.* The European Water Framework Directive at the Age of 10: A critical review of the achievements with recommendations for the future. **Science of the Total Environment**, v. 408, p. 4007-4019, 2010.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

HUNDLEY, N. **The great thirst**: Californians and water, 1770s–1990s. Berkeley; Los Angeles; Oxford: University of California Press, 1992.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

JACOBI, P. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, p. 315-318, 2003.

JACOBI, P. R. Participação na Gestão Ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio de fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: ALIMONDA, H. (Org.). **Los tormentos de la materia**: aportes para una ecología política latinoamericana. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 169-194.

JACOBI, P.; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, jul./dez. 2007.

JACOBI, P.; FRACALANZA, A. P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 11/12, p. 41-49, 2005.

JELKS, H. L. *et al.* Conservation Status of Imperiled North American Freshwater and Diadromous Fishes. **Fisheries**, v. 33, n. 8, p. 372-406, 2008.

JIMÉNEZ, M. Consolidation through institutionalisation? Dilemmas of the Spanish environmental movement in the 1990s. In: ROOTES, C. (ed.). **Environmental movements: local, national and global**. London: Frank Cass, 1999. p. 149-171.

JOBERT, B. Le Mythe de la Gouvernance Dépolitisée. In: FAVRE, P.; HAYWARD, Y. **Être gouverné**: études en l'honneur de Jean Leca. Paris: Presses de Sciences Po, 2003.

JOBERT, B.; MULLER, P. L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes. **Revue Française de Science Politique**, ano 38, n. 3, 1988.

KAGWANJA, P. Calming the waters: the East African community and conflict over the Nile resources. **Journal of Eastern African Studies**, v. 1, n. 3, p. 321-337, 2007.

KALLIS G, P. N. Evolution of EU Water Policy: a critical assessment and a hopeful perspective. **Journal of Environmental Law and Policy**, v. 3, p. 301-355, 2000.

KALLIS, G.; BUTLER, D. The EU Water Framework Directive: measures and implications. **Water Policy**, v. 3, n. 2, p. 125-142, 2001.

KELMAN, J. **Desafios do Regulador**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Econômicos do Setor Energético e Synergia Editores, 2009.

KETTELHUT, J. T. S. *et al.* Aspectos legais, institucionais e gerenciais. In: FREITAS, M. A. V. de (org.). **Estado das águas do Brasil**: perspectivas de gestão e informação de recursos hídricos. Brasília: MMA; SRH; ANEEL; SIH. 1999. (O Estado das Águas no Brasil, 1).

LAFER, C. **Discurso no Seminário Rio +10**. Rio de Janeiro, 25 jun. 2002.

LAGO, A. A. C. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013

LASCOUMES, P. **Éco-pouvoir Environnements et Politiques**. Paris: La Découverte, 1994. (Textes appui série Ecologie et société).

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A Ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos: ensaio da antropologia simétrica**. São Paulo: Editora 34, 2013.

LATOUR, B. **La Science en Action**. Paris: La Découverte, 1989.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

LAVALLE, A. G; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-104, 2006.

LE GALÈS, P. Le Desserrement du Verrou de l'État? **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 6, n. 3, p. 627-652, 1999.

LEFF, E. **Ecologia y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable**. 2. ed. México: Siglo Veintiuno, 1994.

LEIS, H. R.; DAMATO, J. L. Ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. *In*: CAVALCANTI, C. (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Recife: Cortez, 1995.

LE MOS, M. C. Informação técnica e gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil. *In*: ABERS, R. N. (org.). **Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 191-209.

LIMA, A. C. D. S. Dossiê Fazendo o Estado: o estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal. **Revista de Antropologia**, v. 55, n. 2, p. 559-564, 2012.

LISBOA, M. Balanço da política ambiental do governo Lula: grandes e duradouros impactos. *In*: PAULA, M. de (org.). **"Nunca antes na história desse país"...? : um balanço das políticas do governo Lula**. Rio de Janeiro: Heinrich Boll Stiftung, 2011. p. 16-32.

LLOBERA, J. R. (ed.). **Antropologia política**. Barcelona: Anagrama, 1979.

LOCATELLI, C; ROCHA, H. J. Influência e efetividade do empreendedor e do MAB sobre as decisões de remanejamento pelos atingidos por hidrelétricas. *In*: BAQUERO, M; PASE, H. (org.). **Democracia local, capital social e qualidade de vida: o caso dos atingidos por barragens no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

LOPES, J. S. L. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, ano 12, n. 25, 2004.

LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92). **RAP**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 137-153, out./dez. 1995.

LUHMANN, N. **Introdução à teoria dos sistemas**. Aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2009. (Coleção Sociologia).

LYOTARD, J-F. **O pós-moderno**. Tradução: Ricardo Correia Barbosa. 4. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

MACARINI, P. C. **Os recursos hídricos no continente africano: a atuação do African Ministers' Council On Water**. Florianópolis: UFSC, 2016.

MACHADO, C. J. S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambiente & Sociedade**, v. 6, n. 2, jul./dez. 2003.

MAGALHÃES Jr. A. Variáveis e desafios do processo decisório no contexto dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Brasil. **Ambiente & Sociedad**, Campinas, n. 8, p. 21-48, jan./jun. 2001.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Penguin Classics; Companhia das Letras, 2010.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais: Permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan. 2000.

MARTINS, C. E. A gestão da água em São Paulo: o feito e o a fazer. *In*: CONGRESSO ESTADUAL DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS, 1., São Pedro, 2001. **Anais** [...]. São Paulo, 2001.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. 265 p.

MARTINS, R. C. Sociologia da governança francesa das águas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23 n. 67, 2008.

MARTINS, R. C. Fronteiras entre desigualdade e diferença na governança das águas. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVIII, n. 1, p. 221-238, jan./mar. 2015.

MARTINS, R. C. **Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil: desafios teóricos e político-institucionais**. São Carlos: Rima, 2003.

MASCARENHAS, A. C. M. **Conflitos e gestão de águas: o caso da bacia hidrográfica do Rio São Francisco**. 2008. 240 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) — Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MATTOS, A. M. **Pacto Amazônico: cooperação e integração**. Belém: UFPA, 1982.

McCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, p. 1-4. fev. 1995.

MEDEIROS, C. N. *et al.* (org.). **Os recursos hídricos do Ceará: integração, gestão e potencialidades**. Fortaleza: IPECE, 2011.

MEDEIROS, Y. D. P.; SANTOS, M. E. P. dos. Participação social no gerenciamento dos recursos hídricos: a bacia do São Francisco. *In: RIBEIRO, W. C. Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2009.

MEISSNER, R. *et al.* The establishment of catchment management agencies in South Africa with reference to the Flussgebietsgemeinschaft Elbe: some practical considerations. *In: KARAR, E. (ed.). Freshwater Governance for the 21st Century*. New York: Springer, 2017. (Global Issues in Water Policy, v. 6).

MELLO, C. C. A. O debate parlamentar sobre o Projeto de Transposição do Rio São Francisco no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). *In: MERINO, G. A. et al. Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; CLACSO, 2008. p. 105-136.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. *In: MICELI, S. (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3. p. 59-100.

MELUCCI, A. The symbolic challenge of contemporary movements. **Social Research**, v. 53, n. 4, p. 789-816, 1985.

MERLE, M. **Sociologia das relações internacionais**. Tradução de Yvone Jean. Brasília: UnB, 1981.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-79, maio/jun. 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE — MMA. Secretaria de Recursos Hídricos — SRH. **Água no Mundo**. Brasília, DF: MMA; SRH, dez. 1997.

MOLEN, I. V.; HILDERING, A. Water: cause for conflict or co-operation? **ISYP Journal on Science and World Affairs**, v. 1, n. 2, p. 133-143, 2005.

MOLLE, F. Nirvana concepts, narratives and policy models: insights from the Water Sector. **Water Alternatives**, v. 1, n. 1, p. 131-156, 2008.

MORAIS, J. L. M.; FADUL, É.; CERQUEIRA, L. S. Limites e desafios na gestão de recursos hídricos por comitês de bacias hidrográficas: um estudo nos estados do Nordeste do Brasil. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 238-264, jan./abril, 2018.

MOSTERT, E. The European Water Framework Directive and Water Management Research. **Physics and Chemistry of the Earth**, v. 28, n. 12-13, p. 523-527, 2003. Parts A/B/C.

MOVIK, S. Allocation discourses: South African water rights reform. **Water Policy**, v. 13, n. 2, p. 161-177, 2011.

MULLER, P. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MULLER, P. Esquisse d'une Théorie du Changement dans l'action Publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. **Revue Française de Science Politique**, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.

MULLER, P. Les Politiques Publiques comme Construction d'un Rapport au Monde. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (dirs.). **La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel**. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

NASCIMENTO, M. S. **Problema público, atores e saber técnico no processo de construção do programa 'Águas de Sergipe'**. 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

NASCIMENTO, M. S.; OLIVEIRA, W. J. F. Arenas Públicas, Atores Sociais e Expertise na Formulação do Programa "Águas de Sergipe". In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2016.

NASCIMENTO, M. S. Repensando os modelos de políticas públicas: Estado e Banco Mundial na construção do Programa Águas de Sergipe. In: GULINELLI, É. L.; ROSSI, M.; SILVA, A. L. C. (org.). **Estado, Políticas Públicas e Meio Ambiente**. Tupã: ANAP, 2016.

NATIONAL WATER COMMISSION — NWC. Water policies for the future: final report to the President and to the Congress of the United States by the National Water Commission. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973.

NOGUEIRA, J. M.; PEREIRA, R. R. **Critérios e análise econômicos na escolha de políticas ambientais**. Brasília: ECO-NEPAMA, 1999.

NOVAES, R. C.; JACOBI, P. R. **Comitês de bacia, capital social e eficiência institucional: reflexões preliminares sobre influências recíprocas**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 1., 2002, Indaiatuba. **Anais [...]**. Indaiatuba: ANPPAS, 2002.

NUNES, P. H. F. Dificuldade de demarcação da Pan-Amazônia e dos territórios indígenas na região. **Textos e Debates**, Boa Vista, v. 2, n. 26, p. 7-28, 2015.

OLIVEIRA, C. H. A. **Bacia hidrográfica e os territórios da gestão das águas – Estudo de Caso: A Sub-Bacia Hidrográfica do Riacho Jacaré do Baixo São Francisco**. 2006. 204 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Universidade Federal de Sergipe, Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, São Cristóvão, 2006.

OLIVEIRA, F. de. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: IBASE (org.). **A democracia como proposta**. Rio de Janeiro: Ibase, 1991.

OLIVEIRA, R. C. **O trabalho do antropólogo**. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: UNESP, 2000.

OLIVEIRA, W. J. F. Engajamento político, competência técnica e elites dirigentes do movimento ambientalista. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 167-186, jun. 2008a.

OLIVEIRA, W. J. F. “Maio de 68”, mobilizações ambientalistas e Sociologia Ambiental. **Mediações**. v. 13, n. 1-2. p. 87-108, 2008b.

OLIVEIRA, W. J. F. O antropólogo como um “espião”: quando a observação participante põe em “risco” as fronteiras dos grupos estudados. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 7, n. 14, jul./dez. 2010.

OLIVEIRA, W. J. F. Significados e usos sociais da expertise na implementação de políticas públicas de gestão ambiental. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 12, n. 1, p. 139-150, jan./jun. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS — ONU. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/cap04.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap04.pdf). Acesso em agosto de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS — ONU. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água**. (Mar del Plata, 14-25 de março de 1977). Cap. I. Resolução II.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **Governança dos recursos hídricos no Brasil**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238169-pt>. Acesso em: 4 ago. 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **Biotechnology for Water Use and Conservation**. The Mexico '96 Workshop. Paris: OECD, 1996.

PÁDUA, J. A. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PAGNOCCHESCHI, B. Política Nacional de Recursos Hídricos. *In*: LITTLE, P. E. (org.). **Políticas ambientais no Brasil**: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

PIERSON, P. Review: when effect becomes cause — policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

PIRES DO RIO, G. A.; DRUMMOND, H. R. Água e espaços transfronteiriços na América do Sul: questões a partir do território. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 209-230, jan./jun. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO — PNUD/RDH. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2006**: a água para lá da escassez — poder, pobreza e crise mundial da água. PNUD, 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2006/download/pt>. Acesso em: 5 out. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE — PNUMA. **Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, GEO-3**. Madrid: Mundi-Prensa Libros, 2002.

POCHAT, V. International Agreements, Institutions and Projects in La Plata Basin. **International Journal of Water Resources Development**, v. 27, n. 3, p. 497-510, 2011.

POLLARD, P. The European Water Framework Directive: a new era in the management of aquatic ecosystem health? **Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems**, v. 8, n. 6, p. 773-792, 1998.

POMPEU, C. T. **Direito de águas no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PORTO, M. F. A.; PORTO, R. L. L. Gestão de Bacias Hidrográficas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2006.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

RIBAS, G. P. P. O tratamento jurídico dos recursos hídricos no Brasil e nos Estados Unidos da América. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 179-207, set./dez. 2016.

RIBEIRO, S.; CATALÃO, V.; FONTELES, B. (org.). **Água e cooperação: reflexões, experiências e alianças em favor da vida**. Brasília: Ararazul; Organização para a Paz Mundial, 2014.

RIBEIRO, W. C. **Geografia política da água**. São Paulo: Annablume, 2008.

RICUPERO, R. O Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984.

SABATIER, P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2, 1988.

SABATIER, P. The need for better theories. *In*: SABATIER, P. (org.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 3-20.

SABATIER, P.; BRASHER, A. From vague consensus to clearly differentiated coalitions: environmental policy at Lake Tahoe, 1964–1985. *In*: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 177-235.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. (org.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-221.

SABATIER, P; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SALAMON, L. The tools of government. **A guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCANTIMBURGO, A. L. **Regime Regulatório e a Política Nacional de Recursos Hídricos: controle e gestão da água no Brasil (2000-2010)**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2016.

SCHARPF, F. Institutions in Comparative Policy Research. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 6/7, p. 762-790, 2000.

SCHMIDT, L.; FERREIRA, J. G. **A governança da água no contexto de aplicação da Directiva Quadro da Água**. In: CONGRESSO IBÉRICO DE GESTÃO E PLANEAMENTO DA ÁGUA, 8., 2013, Lisboa. **Anais [...]**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

SCHULZE, S. Public Participation in the Governance of Transboundary Water Resources – Mechanisms provided by River Basin Organizations. **L’Europe en Formation**, v. 365, n. 3, p. 49-68, 2012.

SERGIPE. **Constituição do Estado de Sergipe**. Brasília, DF: Senado Federal, 1989. 172 p.

SERGIPE. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos — SEMARH. **Legislação Ambiental do Estado do Sergipe**. Aracaju: SEMARH, 2017. Disponível em: <http://www.semarh.se.gov.br/modules/tinyd0/index.php?id=14>. Acesso em: 13 out. 2017.

SERGIPE. Secretaria Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos — SEMARH. **Atlas Digital sobre Recursos Hídricos de Sergipe**. Aracaju: SEMARH, 2011. 1 CD-ROM.

SETTI, A. A. *et al.* **Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos**. 1. ed. Brasília: ANEEL; ANA; OMM, 2001.

SILVA, C. **Álbum de Sergipe (1820-1920)**. Aracaju: Estado de Sergipe, 1920.

SILVA, R. M. da. **Assentamentos de pequenos produtores rurais em Sergipe 1944-1992**. Aracaju: SEAGRI, 1996.

SOLOW, R. **Growth Theory: an exposition**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, M. *et al.* Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 57, p. 152-175, 2014.

SOUZA; C.; CARVALHO; I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, dez. 1999.

SPETH, J. G. The global environmental agenda: origins and prospects. *In*: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (ed.). **Global environmental governance options and opportunities**. New Haven: Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002.

STEADMAN, M. J.; HECTOR, A. G. **Water law**: a growing dimension of poverty law — a water-law resource and litigation manual for low-income advocates. Chicago: National Clearinghouse for Legal Services, 1983.

STORCK, V. S. A reforma administrativa do governo Collor. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 66-77, jul.-set. 1992.

SUASSUNA, J. **Transposição do Rio São Francisco na Perspectiva do Brasil Real**. São Paulo, SP: Porto de Ideias, 2010.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATEMOTO, L. C. B. Conflito internacional sobre recursos hídricos - uma análise quantitativa. *In*: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings** [...]. São Paulo: ABRI, 2011.

TATEMOTO, L. C. B. Rios de incerteza: águas transfronteiriças e as disputas sobre esse recurso estratégico. *In*: SOUZA, M. de; TEIXEIRA, R. C.; ZAHREDDINE, D. (org.). **Meio ambiente: debate político central do século XXI**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

THAME, A. C. M. *et al.* **A cobrança pelo uso da água**. São Paulo: Instituto de Qualificação e Editoração, 2000. 256 p.

TILLY, C. Reflections on the history of European state making. *In*: TILLY, C. (ed.). **The formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

WORLD Summit Special Report. **TIME**, p. 22, 26 ago. 2002.

TOSET, H. P. W *et al.* Shared rivers and interstate conflict. **Political Geography**, n. 19, p. 971-996, 2000.

TOURAINÉ, A. **Production de la Société**. Paris: Le Seuil, 1973.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making. *In*: SABATIER, P. (Org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.

TUCCI, C. E. M. *et al.* Cenários da gestão da água no Brasil: uma contribuição para a “Visão Mundial da Água”. **Análise & Dados**, Salvador, v. 13, n. Especial, p. 357-370, 2003.

TUCCI, C. E. M. *et al.* **Gestão da água no Brasil**. Brasília: Unesco, 2001. 156 p.

TUNDISI, J. E. M. **Indicadores da qualidade da bacia hidrográfica para gestão integrada dos recursos hídricos**: estudo de caso — Bacia Hidrográfica do Médio Tocantins (TO). 2006. 153 f. Tese (Doutorado em Ciências Biológicas) — Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006.

TURNER, V. **O processo ritual**. Petrópolis: Vozes, 1974.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA — UNECA; AFRICAN UNION — AU; AFRICAN DEVELOPMENT BANK — AFDB. **The Africa water vision for 2025**: equitable and sustainable use of water for socioeconomic development. Addis Ababa: Economic Commission for Africa, 2000.

UNESCO. **Primer informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos**

VALLADÃO, A. **Bases para o código das águas da República**. Rio de Janeiro: Imprensa, 1907.

VARGAS, E. V. Água e relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, p. 178-182, 2000.

VARGAS, M. A. M. **A natureza sertaneja das políticas de desenvolvimento**: Sertão Sergipano do São Francisco. 1988. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 1988.

VIEIRA, Z. M. C. L.; RIBEIRO, M. M. R. A methodology for first- and second-order water conflict resolution. **Water Policy**, v. 12, p. 851-870, 2010.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25-46, 2002.

VIOLA, E.; LEIS, H. R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. *In*: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (org.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Unicamp, 1995.

WAKABI, W. Proposed growth triangle to protect resources. **The East African**, 28 Mar. 2006.

WARLICH, B. M. S. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1985.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WILLIS, E.; GARMAN, C.C.B.; STEPHAN H. The politics of decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 34, n. 1, p. 7-56, 1999.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION — WMO. Administrative Committee on Co-ordination. Inter-Secretariat Group for Water Resources. **International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st Century**, 26-31 January 1992, Dublin, Ireland — The Dublin Statement and Report of the Conference. Dublin: ICWE, WMO, 1992.

YASSUDA, E. R. Gestão de recursos hídricos: fundamentos e aspectos institucionais. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 2, p. 5-18, 1993.

YOFFE, S. *et al.* Geography of international water conflict and cooperation: data sets and applications. **Water Resources Research**, v. 40, w.05s04, 2004.

ZENOBI, D. O Antropólogo como “espião”: das acusações públicas à construção das perspectivas nativas. **MANA**, v. 16, n. 2, p. 471-499, 2010.

ZITTOUN, P. Partis politiques et politiques du logement: échange de ressources entre dons et dettes politiques. **Revue Française de Science Politique**, v. 51, n. 5, p. 683-706, 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION — WHO; UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND —UNICEF. **Estimates for the use of improved drinking water sources: South Africa**. Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. WHO; UNICEF, 2010.

## APÊNDICES

### APÊNDICE 1: QUADRO DESCRITIVO DA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI REFERENTE À POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS<sup>26</sup>

<b>DATA</b>	<b>ANDAMENTO</b>
<b>02/12/1991</b>	<b>PLENÁRIO (PLEN)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• LEITURA E PUBLICAÇÃO DA MATÉRIA. DCN1 03 12 91 PÁG. 25205 COL 01.</li> </ul>
<b>02/12/1991</b>	<b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DESPACHO A CDCMAM, CME, CFT (ARTIGO 54 DO RI) E CCJR (ARTIGO 54 DO RI).</li> </ul>
<b>09/12/1991</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS: 09 A 13 12 91. DCN1 07 12 91 PÁG. 26095 COL 01.</li> <li>• RELATOR DEP. FÁBIO FELDMANN (AVOCADO). DCN1 10 12 91 PÁG. 26174 COL 01.</li> </ul>
<b>16/12/1991</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NÃO FORAM APRESENTADAS EMENDAS.</li> </ul>
<b>02/06/1993</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PARECER PRELIMINAR DO RELATOR, DEP. FÁBIO FELDMANN, COM SUBSTITUTIVO. (PL. 2249-A/91).</li> </ul>
<b>08/06/1993</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO SUBSTITUTIVO: DE 08 A 15 06 93. DCN1 08 06 93 PÁG. 11979 COL 02.</li> </ul>
<b>16/06/1993</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• APRESENTAÇÃO DE EMENDA PELA DEP. BENEDITA DA SILVA.</li> </ul>
<b>30/03/1994</b>	<b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DEFERIDO OF 010/94, DA CME, SOLICITANDO A APENSAÇÃO DO PL. 1895/89, A ESTE. DCN1 31 03 94 PÁG. 4598 COL 01.</li> </ul>
<b>14/12/1994</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PARECER FAVORÁVEL DO RELATOR, DEP. FÁBIO FELDMANN, A ESTE E O PL. 1895/89, APENSADO, COM SUBSTITUTIVO.</li> </ul>
<b>20/12/1994</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO SUBSTITUTIVO: DE 20 12 94 A 09 01 95. DCN1 20 12 94 PÁG. 15599 COL 02.</li> </ul>
<b>09/01/1995</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NÃO FORAM APRESENTADAS EMENDAS AO SUBSTITUTIVO.</li> </ul>

<sup>26</sup> Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Palácio do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=201443>. Acesso em: jul. 2017.

<b>12/01/1995</b>	<b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DEFERIDO OF 323/94, DA CDCMAM, SOLICITANDO A APENSAÇÃO DO PL. 2388/91, A ESTE. DCN1 13 01 95 PÁG. 0614 COL 01.</li> </ul>
<b>23/03/1995</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS: 05 SESSÕES. 00047061015 00000000 DCN1 24 03 95 PÁG. 4299 COL 01.</li> <li>• RELATOR DEP. AROLDO CEDRAZ.</li> </ul>
<b>03/04/1995</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NÃO FORAM APRESENTADAS EMENDAS.</li> </ul>
<b>24/05/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PARECER FAVORÁVEL DO RELATOR, DEP. AROLDO CEDRAZ, A ESTE, COM SUBSTITUTIVO, E AO PL. 1895/91, APENSADO E CONTRÁRIO AO PL. 2388/91, APENSADO.</li> </ul>
<b>28/05/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO SUBSTITUTIVO: 05 SESSÕES. DCD 28 05 96 PÁG. 15187 COL 02.</li> </ul>
<b>05/06/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• APRESENTAÇÃO DE 09 EMENDAS ASSIM DISTRIBUÍDAS: EMENDAS 01, 02, 03, 04 E 05 PELO DEP. JOSÉ MACHADO; EMENDAS 06, 07, 08 E 09 PELO DEP INÁCIO ARRUDA.</li> </ul>
<b>14/06/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PARECER ORA REFORMULADO FAVORAVEL DO RELATOR, DEP. AROLDO CEDRAZ A ESTE, E AO PL. 1895/91, APENSADO, E AS EMENDAS 02, 03, 04, 05, 06, 08 E 09 APRESENTADAS NA CDCMAM COM SUBSTITUTIVO, E CONTRARIO AS EMENDAS 01 E 07 E AO PL. 2388/91, APENSADO.</li> </ul>
<b>17/06/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE DESTAQUES: 02 SESSÕES. DCD 15 06 96 PÁG. 17213 COL 02.</li> </ul>
<b>20/06/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NÃO FORAM APRESENTADOS DESTAQUES.</li> </ul>
<b>21/06/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NÃO FORAM APRESENTADOS DESTAQUES.</li> </ul>
<b>25/06/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• VISTA CONJUNTA AOS DEP. IVAN VALENTE E INÁCIO ARRUDA.</li> </ul>
<b>17/07/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• APROVAÇÃO UNÂNIME DO PARECER ORA REFORMULADO FAVORÁVEL DO RELATOR, DEP. AROLDO CEDRAZ A ESTE, E AO PL. 1895/91, APENSADO, AS EMENDAS 02, 03, 04, 05, 06, 08 E 09/96, APRESENTADAS NA COMISSÃO COM SUBSTITUTIVO, E CONTRARIO AS EMENDAS 01 E 07, E AO PL. 2388/91, APENSADO. (PL. 2249-B/91).</li> </ul>
<b>19/07/1996</b>	<b>CDCMAM (CDCMAM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ENCAMINHADO A CME.</li> </ul>

13/08/1996	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• APROVAÇÃO DO REQUERIMENTO DOS DEPs. INOCÊNCIO OLIVEIRA, LÍDER DO BLOCO PFL/PTB; MICHEL TEMER, LÍDER DO BLOCO PMDB/PSD/PSL/PMN/PSC; JOSÉ ANÍBAL, LÍDER DO PSDB; MATHEUS SCHMIDT, LÍDER DO PDT; SANDRA STARLING, LÍDER DO PT; ODELMO LEÃO, LÍDER DO BLOCO PPB/PL; SÉRGIO AROUCA, LÍDER DO PPS; SÉRGIO MIRANDA, LÍDER DO PC DO B; FERNANDO GABEIRA, LÍDER DO PV; SÉRGIO GUERRA, NA QUALIDADE DE LÍDER DO PSB E PEDRINHO ABRÃO, EM APOIAMENTO, SOLICITANDO NOS TERMOS DO ARTIGO 155, DO RI, URGÊNCIA PARA ESTE PROJETO. DCD 14 08 96 PÁG. 22613 COL 02.</li> </ul>
14/08/1996	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• LEITURA E PUBLICAÇÃO DO PARECER DA CDCMAM. PENDENTE DE PARECERES DA CME, CFT E CCJR. PRONTO PARA ORDEM DO DIA. PL. 2249-C/91. DCD 02 08 96 PAG 21601 COL 02. REP: DCD 27 08 96 PAG 23914 COL 01.</li> <li>• DISCUSSÃO EM TURNO ÚNICO. APROVAÇÃO DO REQUERIMENTO DO DEP. INOCÊNCIO OLIVEIRA, LÍDER DO BLOCO PFL/PTB E OUTRO, SOLICITANDO O ADIAMENTO DA DISCUSSÃO POR 02 SESSÕES. DCD 15 08 96 PÁG. 22767 COL 01.</li> </ul>
20/08/1996	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DISCUSSÃO EM TURNO ÚNICO. ADIADA A DISCUSSÃO POR FALTA DE 'QUORUM'. DCD 21 08 96 PÁG. 23266 COL 02.</li> </ul>
11/09/1996	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DISCUSSÃO EM TURNO ÚNICO. DESIGNAÇÃO DO RELATOR, DEP. ROMEL ANÍZIO, PARA PROFERIR PARECER EM SUBSTITUIÇÃO A CME, QUE CONCLUI PELA APROVAÇÃO, QUANTO AO MÉRITO, DESTE E DO PL. 1895/89, COM SUBSTITUTIVO E PELA REJEIÇÃO DO PL. 2388/91, APENSADO. DESIGNAÇÃO DO RELATOR, DEP. AYRTON XEREZ, PARA PROFERIR PARECER EM SUBSTITUIÇÃO A CFT, QUE CONCLUI PELA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA. DESIGNAÇÃO DO RELATOR, DEP. JOSÉ GENOÍNO, PARA PROFERIR PARECER EM SUBSTITUIÇÃO A CCJR, QUE CONCLUI PELA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA DESTE E DO PL. 1895/89, APENSADO, NOS TERMOS DOS SUBSTITUTIVOS DAS CDCMAM E CME, E PELA REJEIÇÃO DO PL. 2388/91, APENSADO. RETIRADA A EMENDA 01, APRESENTADA NA CDCMAM, PELO DEP. INOCÊNCIO OLIVEIRA. SAI DA ORDEM DO DIA, PARA PUBLICAÇÃO DOS PARECERES. DCD 12 09 96 PÁG. 25348 COL 02.</li> </ul>
17/09/1996	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>LEITURA E PUBLICAÇÃO DOS PARECERES DA CDCMAM, CME, CFT E CCJR. PRONTO PARA A ORDEM DO DIA. PL. 2249-D/91. DCD 17 09 96 PÁG. 25520 COL 01. REP: DCD 18 09 96 PÁG. 25636 COL 02.</li> </ul>
09/10/1996	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>DISCUSSÃO EM TURNO ÚNICO. RETIRADO DE PAUTA, DE OFÍCIO. DCD 10 10 96 PÁG. 26301 COL 01.</li> </ul>
15/10/1996	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>DISCUSSÃO EM TURNO ÚNICO. APROVAÇÃO DO REQUERIMENTO DO DEP. INOCÊNCIO OLIVEIRA, LÍDER DO BLOCO PFL/PTB, SOLICITANDO O ADIAMENTO DA DISCUSSÃO POR 02 SESSÕES, CONTRA O VOTO DO PT. DCD 16 10 96 PÁG. 26888 COL 02.</li> </ul>
22/10/1996	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>DISCUSSÃO EM TURNO ÚNICO. DISCUSSÃO DO PROJETO PELOS DEPs. SÉRGIO MIRANDA E AROLDO CEDRAZ. ENCERRADA A DISCUSSÃO. APRESENTAÇÃO DE 03 EMENDAS, ASSIM DISTRIBUÍDAS: EMENDA 01, PELO DEP. ROBERTO PESSOA; EMENDA 02, PELO DEP. MÁRIO NEGROMONTE E EMENDA 03, PELO DEP. PRISCO VIANA. OBS: RETIRADAS PELOS AUTORES AS EMENDAS DE PLENÁRIO 01 E 02. DESIGNAÇÃO DO RELATOR, DEP. AROLDO CEDRAZ, PARA PROFERIR PARECER À EMENDA DE PLENÁRIO 03, EM SUBSTITUIÇÃO A CDCMAM, QUE CONCLUI PELA REJEIÇÃO. DESIGNAÇÃO DO RELATOR, DEP. MENDONÇA FILHO, PARA PROFERIR PARECER A EMENDA DE PLENÁRIO 03, EM SUBSTITUIÇÃO A CFT, QUE CONCLUI PELA REJEIÇÃO. DESIGNAÇÃO DO RELATOR, DEP. ROMEL ANÍZIO, PARA PROFERIR PARECER A EMENDA DE PLENÁRIO 03, EM SUBSTITUIÇÃO A CME, QUE CONCLUI PELA REJEIÇÃO. DESIGNAÇÃO DO RELATOR, DEP. JOSÉ GENOÍNO, PARA PROFERIR PARECER A EMENDA DE PLENÁRIO 03, EM SUBSTITUIÇÃO A CCJR, QUE CONCLUI PELA PREJUDICIALIDADE. REJEIÇÃO DO REQUERIMENTO DO DEP. SÉRGIO MIRANDA, LÍDER DO PC DO B, SOLICITANDO PREFERÊNCIA PARA VOTAÇÃO DO SUBSTITUTIVO DA CDCMAM AO PROJETO. APROVAÇÃO DO SUBSTITUTIVO DO RELATOR DA CME, RESSALVADOS OS DESTAQUES. REJEIÇÃO DA EMENDA DE PLENÁRIO 03. REJEIÇÃO DO REQUERIMENTO DO DEP. SÉRGIO MIRANDA, DE DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO DO INCISO III DO ARTIGO 23, DO SUBSTITUTIVO DA CDCMAM, PARA SER INCLUÍDO NO ARTIGO 22 DO SUBSTITUTIVO DA CME. REJEIÇÃO DO REQUERIMENTO DO DEP. SÉRGIO MIRANDA, DE DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO DO ARTIGO 24 DO SUBSTITUTIVO DA CDCMAM, EM SUBSTITUIÇÃO AO ARTIGO 24 DO SUBSTITUTIVO DA CME. MANUTENÇÃO NO TEXTO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO</li> </ul>

	<p>ARTIGO 35 DO SUBSTITUTIVO DA CME, COM O OBJETIVO DE SUPRIMI-LO, OBJETO DE DVS DO DEP MATHEUS SCHMIDT. MANUTENÇÃO DO ARTIGO 52 DO SUBSTITUTIVO DA CME, COM O OBJETIVO DE SUPRIMI-LO, OBJETO DE DVS DO DEP. MATHEUS SCHMIDT. PREJUDICADOS O PROJETO INICIAL, O SUBSTITUTIVO DA CDCMAM, OS PL. 1895/89 E PL. 2388/91, APENSADOS. RETIRADOS OS DEMAIS DESTAQUES. APROVAÇÃO DA REDAÇÃO FINAL, OFERECIDA PELO RELATOR, DEP NILSON GIBSON.</p>
22/10/1996	<p><b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DESPACHO AO SENADO FEDERAL. PL. 2249-E/91. DCD 23 10 96 PAG 27626 COL 01.</li> </ul>
25/10/1996	<p><b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• REMESSA AO SF, ATRAVÉS DO OF PS-GSE/200/96.</li> </ul>
16/12/1996	<p><b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OF 1740/96-SF, COMUNICANDO REMESSA DESTE PROJETO A SANÇÃO.</li> </ul>
08/01/1997	<p><b>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TRANSFORMADO NA LEI 9433/97. DOFC 09 01 97 PÁG. 0470 COL 01. VETADO PARCIALMENTE (MSC 26/97-PE E MSG 188/97-CN). RAZÕES DO VETO: DOFC 09 01 97 PÁG. 0478 COL 01. MANTIDO O VETO EM 15 09 99.</li> </ul>
16/04/1997	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• LEITURA E PUBLICAÇÃO DA MENSAGEM 188/97-CN. DCN 17 04 97 PÁG. 4141 COL 01.</li> <li>• DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO: SENADORES: NEY SUASSUNA, BERNARDO CABRAL E EDUARDO SUPPLY. DEPUTADOS: AROLDO CEDRAZ, ROMEL ANÍZIO E JOSÉ GENOÍNO. PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO: 06 05 96. PRAZO PARA TRAMITAÇÃO DO VETO NO CONGRESSO: 16 05 97. DCN 17 04 97 PÁG. 4179 COL 01.</li> </ul>
04/07/1997	<p><b>COMISSÃO MISTA (CPMI)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ENCAMINHADO A SSCLC, FINDO O PRAZO NA COMISSÃO MISTA, SEM APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO.</li> </ul>
15/09/1999	<p><b>PLENÁRIO (PLEN)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DISCUSSÃO EM TURNO ÚNICO. ENCERRADA A DISCUSSÃO. VOTAÇÃO EM GLOBO, DO VETO PARCIAL, APOSTO A ESTE PROJETO, COM PROCESSO DE CÉDULA ÚNICA. -PL. DA CD 70/96 (PL. 2249/91, NA CASA DE ORIGEM), QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, REGULAMENTA O INCISO XIX DO ARTIGO 21 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ALTERA O ARTIGO PRIMEIRO DA LEI 8001, DE 13 DE MARÇO DE 1990, QUE MODIFICOU A LEI 7990, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1989. - INCISO VI DO ARTIGO SÉTIMO: SIM-255; NÃO-124; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - INCISO VII DO ARTIGO SÉTIMO: SIM-255; NÃO-124; ABS-</li> </ul>

02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - PARÁGRAFO SEGUNDO DO ARTIGO 14: SIM-275; NÃO-104; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - ARTIGO 17, "CAPUT": SIM-255; NÃO-124; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - PARAGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 17: SIM-256; NÃO-123; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 20: SIM-274; NÃO-105; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - PARÁGRAFO TERCEIRO DO ARTIGO 22: SIM-274; NÃO-105; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - ARTIGO 23: SIM-274; NÃO-105; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - ARTIGO 24, "CAPUT": SIM-255; NÃO-124; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - PARAGRAFO PRIMEIRO DO ARTIGO 24: SIM-255; NÃO-124; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - PARÁGRAFO SEGUNDO DO ARTIGO 24: SIM-255; NÃO-124; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - PARÁGRAFO TERCEIRO DO ARTIGO 24: SIM-255; NÃO-124; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - INCISO I DO PARÁGRAFO TERCEIRO DO ARTIGO 24: SIM-255; NÃO-124; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - INCISO II DO PARÁGRAFO TERCEIRO DO ARTIGO 24: SIM-253; NÃO-126; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - ARTIGO 28: SIM-253; NÃO-126; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - INCISO VIII DO ARTIGO 35: SIM-253; NÃO-126; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - INCISO VII DO ARTIGO 38: SIM-253; NÃO-126; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - INCISO VIII DO ARTIGO 38: SIM-272; NÃO-107; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. - INCISO III DO ARTIGO 40: SIM-205; NÃO-83; ABS-02; NUL-0; TOTAL-381: MANUTENÇÃO DO VETO. DCN 16 09 99 PAG 13304 COL 01.

APÊNDICE 2: QUADRO DESCRITIVO DA REGULAMENTAÇÃO DA COBRANÇA  
PELO USO DA ÁGUA

<b>UNIÃO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução ANA nº 91, de 26 de novembro de 2018 - Estabelece os preços unitários de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União para o exercício de 2019.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução ANA nº 20, de 12 de março de 2018 - Estabelece os preços unitários de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União para o exercício de 2018.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CNRH nº 192, de 19 de dezembro de 2017 - Dispõe sobre o procedimento para atualização dos preços públicos unitários cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, de que trata a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 7.402, de 22 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre a parcela referida no inciso II do § 1º do art. 17 da Lei nº 9.648/98, paga por titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução ANA nº 308, de 06 de agosto de 2007 - Dispõe sobre os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CNRH nº 048, de 21 de março de 2005 - Estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.881, de 09 de junho de 2004 - Dispõe sobre os contratos de gestão entre a ANA e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de Recursos Hídricos de domínio da união e dá outras providências.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 - Dispõe sobre a criação da ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do SINGREH, e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o SINGREH, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001/90, que modificou a Lei nº 7.990/89.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 - Decreta o Código de Águas.</li> </ul>
<b>AMAZONAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 3.167, de 27 de agosto de 2007 - Reformula as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e estabelece outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 28.678, de 16 de junho de 2009 - Regulamenta a Lei nº 3.167, de 27 de agosto de 2007, que reformula as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.</li> </ul>
<b>BAHIA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 14.034, de 19 de dezembro de 2018 - Altera a Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009, e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CONERH nº 110, de 07 de dezembro de 2017 - Dispõe sobre as diretrizes e critérios gerais para a cobrança pelo uso de recursos hídricos no Estado da Bahia.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009 - Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CONERH nº 06 de 17 de janeiro de 2006 - Aprova o texto referente ao Capítulo da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos, constante do Plano Estadual de Recursos Hídricos, proposto pelo Relatório do GT Plano.</li> </ul>
<b>CEARÁ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 16.103, 02 de setembro de 2016 - Cria a tarifa de contingência pelo uso dos recursos hídricos em período de situação crítica de escassez hídrica.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 14.844, 28 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SIGERH e dá outras providências.</li> </ul>

<b>ESPÍRITO SANTO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CERH nº 006, de 14 de dezembro de 2018 - Revogação do art. 12 Resolução CERH nº 004, de 17 de junho de 2015.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moção CNRH nº 70, de 16 de outubro de 2018 - Recomenda a implementação da cobrança pelo uso de recursos hídricos aprovada pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CERH nº 004, de 17 de junho de 2015 - Estabelece Diretrizes Complementares para Fins de Implantação da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos de Domínio do Estado do Espírito Santo e dá outras diretrizes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 10.179, de 17 de março de 2014 - Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e institui o SIGERH-ES.</li> </ul>
<b>MINAS GERAIS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n 47.633, de 12 de abril de 2019 - Dispõe sobre os contratos de gestão firmados entre o Estado, representado pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas, e as Agências de Bacias Hidrográficas ou as entidades sem fins lucrativos a elas equiparadas, relativos à gestão de recursos hídricos de domínio do Estado e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moção CNRH nº 71, de 16 de outubro de 2018 - Recomenda o adimplemento e a regularização das transferências provenientes das receitas da cobrança pelo uso de recursos hídricos no estado de Minas Gerais para as entidades equiparadas Agência de Bacia Hidrográfica, bem como o aprimoramento da legislação pertinente.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria IGAM nº 043, de 20 de abril de 2010 - Aprova a Nota Técnica GECOB nº 01/2010 que define procedimentos e prazos relativos à Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Estado de Minas Gerais, com algumas especificidades relativas à Bacia Hidrográfica do rio das Velhas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução Conjunta SEF/SEMAD/IGAM nº 4.179, de 29 de dezembro de 2009 - Dispõe sobre os procedimentos administrativos relativos à arrecadação decorrente da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria IGAM nº 038, de 21 de dezembro de 2009 - Institui o valor mínimo anual da cobrança pelo uso de recursos hídricos para fins de emissão do DAE; dispõe sobre o parcelamento do débito consolidado, e dá outras providências.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberação Normativa CERH nº 27, de 18 de dezembro de 2008 - Dispõe sobre os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado de Minas Gerais.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberação Normativa CERH nº 23, de 12 de setembro de 2008 - Dispõe sobre os contratos de gestão entre o IGAM e as entidades equiparadas a Agências de Bacias Hidrográficas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio do Estado de Minas Gerais.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 44.046, de 13 de junho de 2005 - Regulamenta a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado, considerando as alterações promovidas pelos Decretos 44.547/07 e 44.945/08.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 41.578, de 08 de março de 2001 - Regulamenta a Lei nº 13.199/99, que dispõe sobre Política Estadual de Recursos Hídricos, alterado pelo Decreto nº 44.945/08.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999 - Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.</li> </ul>
<b>PARAÍBA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 33.613, de 14 de dezembro de 2012 - Regulamenta a cobrança pelo uso da água bruta de domínio do Estado da Paraíba, prevista na Lei nº 6.308/96, e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 6.308, de 02 de julho de 1996 - Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, suas diretrizes e dá outras providências.</li> </ul>
<b>PARANÁ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 7.348, de 21 de fevereiro de 2013 - Regulamenta a cobrança pelo direito de uso de recursos hídricos e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CERH nº 50, de 20 de dezembro de 2006 - Dispõe sobre critérios e normas gerais sobre a cobrança pelo direito de uso de recursos hídrico.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999 - Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos e adota outras providências.</li> </ul>
<b>PIAUI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 16.696, de 01 de agosto de 2016 - Regulamenta a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos no Estado do Piauí, prevista na Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, e na Lei Estadual nº 5.165, de 17 de agosto de 2000, revoga o Decreto nº 14.144, de 22 de março de 2010, e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 5.165, de 17 de agosto de 2000 - Dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos, institui o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos e dá outras providências.</li> </ul>

<b>RIO DE JANEIRO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução INEA nº 163, de 26 de dezembro de 2018 - Dá publicidade aos preços públicos unitários de cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro para o exercício 2019.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CERHi-RJ nº 197, de 15 de agosto de 2018 - Dispõe sobre o procedimento para atualização dos preços públicos unitários cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro, de que trata a Lei Estadual nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 5.639, de 06 de janeiro de 2010 - Dispõe sobre os contratos de gestão entre o órgão gestor e executor da Política Estadual de Recursos Hídricos e entidades delegatárias de funções de agência de água relativos à gestão de recursos hídricos de domínio do estado, e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução INEA nº 27, de 28 de dezembro de 2010 - Define regras e procedimentos para arrecadação, aplicação e apropriação de receitas e despesas nas subcontas das regiões hidrográficas e do INEA de recursos financeiros do FUNDRHI.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução INEA nº 10, de 14 de setembro de 2009 - Define mecanismos e critérios para regularização de débitos consolidados referentes à cobrança amigável pelo uso de recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Estadual nº 41.974, de 03 de agosto de 2009 - Regulamenta o art. 24 da Lei nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003, e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 5.234, de 05 de maio de 2008 - Altera a Lei nº 4.247/03, que dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria SERLA nº 564, de 18 de abril de 2007 - Define procedimentos para pagamento referente à cobrança pelo uso de Recursos Hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003 - Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos Recursos Hídricos de domínio do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 3.239, de 02 de agosto de 1999 - Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos; cria o sistema estadual de gerenciamento de Recursos Hídricos; regulamenta a Constituição Estadual, em seu artigo 261, parágrafo 1º, inciso VII; e dá outras providências.</li> </ul>
<b>SÃO PAULO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberação CRH nº 194, de 20 de fevereiro de 2017 - Altera as Deliberações CRH nº 111, de 10 de dezembro de 2009, e CRH nº 188, de 14 de dezembro de 2016.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• Lei nº 16.337, de 14 de dezembro de 2016 - Dispõe sobre o Plano Estadual de Recursos Hídricos - PERH e dá providências correlatas.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Deliberação CRH nº 180, de 14 de dezembro de 2015 - Aprova procedimentos, limites e condicionantes para revisão dos mecanismos e valores de cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo, para os usuários urbanos e industriais.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Deliberação CRH nº 160, de 26 de junho 2014 - Prorroga a Deliberação CRH nº 90/08, que aprova procedimentos, limites e condicionantes para a cobrança, dos usuários urbanos e industriais, pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Deliberação CRH nº 111, de 10 de dezembro de 2009 - Estabelece conteúdo mínimo dos estudos técnicos e financeiros para fundamentação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo a ser apresentado pelos Comitês de Bacias para referendo do CRH.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Deliberação CRH nº 101, de 09 de setembro de 2009 - Aprova a minuta de decreto que regulamenta a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo pelos usuários rurais, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 1º das Disposições Transitórias da Lei 12.183/05.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Deliberação CRH nº 90, de dezembro de 2008 - Aprova procedimentos, limites e condicionantes para a cobrança, dos usuários urbanos e industriais, pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado de São Paulo.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Decreto nº 50.667, de 30 de março de 2006 - Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.183/05, que trata da cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lei nº 12.183, de 29 de dezembro de 2005 - Dispõe sobre a cobrança pela utilização dos Recursos Hídricos do domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores e dá outras providências.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lei nº 10.843, de 05 de julho de 2001 - Altera a Lei nº 7.663/91, definindo as entidades públicas e privadas que poderão receber recursos do FEHIDRO.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lei nº 10.020, de 03 de julho de 1998 - Autoriza o Poder Executivo a participar da constituição de Fundações Agências de Bacias Hidrográficas dirigidas aos corpos de água superficiais e subterrâneos de domínio do Estado de São Paulo e dá outras providências correlatas.</li></ul>

• Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991 - Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao SIGRH.

### TOCANTINS

• Lei Nº 2.097, de 13 de julho de 2009 - Dispõe sobre o Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH/TO e adota outras providências.

• Lei Nº 2.089, de 9 de julho de 2009 - Dispõe sobre o Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Tocantins - FERH/TO.

• Lei Nº 1.307, de 22 de março de 2002 - Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, e adota outras providências.

### APÊNDICE 3: QUADRO DESCRITIVO DA REGULAMENTAÇÃO DAS LEIS QUE VERSAM SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE

Nº 5.857, de 22.03.2006 Publicada no DOE de 28/03/2006 – Dispõe sobre a Política Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, e dá providências correlativas.

Nº 5.858, de 22.03.2006 Publicada no DOE de 28/03/2006 – Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, institui o Sistema Estadual do Meio Ambiente, e dá providências correlatas.

Nº 5.707, de 31.08.2005 Publicada no DOE de 07/06/2004 – Altera a Lei n.º 5.407, de 02 de agosto de 2004.

Nº 5.360, de 04.06.2004 Publicada no DOE de 07/06/2004 – Dispõe sobre o Fundo de Defesa do Meio Ambiente de Sergipe – FUNDEMA e dá outras providências.

Nº 5.407, de 03.08.2004 Publicada no DOE de 03/08/2004 – Dispõe sobre a regulamentação dos serviços locais de gás canalizado, as atividades da Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINFRA, de fiscalização e regulação, e a taxa de fiscalização, desses serviços, e sobre a Assessoria Extraordinária para Assuntos de Regulação de Gás e Petróleo, e dá providências correlatas.

Nº 4.787, de 02.05.2003 Publicada no DOE de 11/11/2003 – Dispõe sobre a organização básica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, e dá providências correlatas.

Nº 5.057, de 07.11.2003 Publicada na DOE de 11/11/2003 – Dispõe sobre a organização básica da Administração Estadual do Meio Ambiente, e dá providências correlatas.
Nº 4.600, de 13.09.2002 Publicada na DOE de 1/09/2002 – Altera o art. 12, inciso IV, e o art. 13 da Lei nº 3.870, de 25 de setembro de 1997, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, e cria o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá providências correlatas.
Nº 3.870, de 25.09.1997 Publicada na DOE de /09/1997 – Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos cria o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.
Nº 3.595, de 19/01/1995 Publicada no DOE de 20/01/1995 – Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, e institui o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências.
Nº 3.195, de 30.06.1992 Publicada no DOE de 03/07/1992 – Dispõe sobre o controle de Agrotóxicos e outros biocidas, a nível estadual, e dá providências correlatas.
Nº 3.090, de 22.11.1991 Publicada no DOE de 25/11/1991 – Modifica a redação do art. 9º. da Lei n.º 2.578, de 31.12.85, e dá outras providências.
Nº 3.117, de 19.12.1991 Publicada no DOE de 20/12/1991 – Altera o art. 1º. da Lei n.º. 2.683, de 16.09.88, que protege as áreas de mangue no Estado de Sergipe, e dá outras providências.
Nº 3.119, de 23.12.1991 Publicada no DOE de 24/12/1991 – Dispõe sobre a colocação de Placas Informativas, nas Praias do Estado de Sergipe.
Nº 2.795, de 30.03.1990 Publicada no DOE de 05/04/1990 – Define áreas de proteção ambiental da foz do Rio Vasa Barris, e dá outras providências.
Nº 2.825, de 23.07.1990 Publicado no DOE de 24/07/1990 – Delimita espaço físico como área constitutiva de “Paisagem Natural Notável”, e de especial proteção ambiental, nos termos do art. 23, incisos III e VI, combinadamente com o art. 24, incisos VI e VII, todos da Constituição Federal.
Nº 2.715, de 26/05/1989 Publicada no DOE de 29/05/1989 – Proíbe a implantação de Instalações destinadas à produção de Clorofluorcarbono, e dá outras providências.
Nº 2.683, de 16/09/1988 Publicada no DOE de 19/09/1988 – Protege as áreas de mangue no Estado de Sergipe e dá outras providências.
Nº 2.607, de 24/12/1986 Publicada no DOE de 30/12/1986 – Altera dispositivo da Lei n.º 2.371, de 30 de abril de 1982, que estabelece a Região da Grande Aracaju e dá providências correlatas.

Nº 2.578, de 31/12/1985 Publicada no DOE de 09/01/1986 – Altera dispositivos das Leis nºs 2.181, de 12 de outubro de 1978, e 2.371, de 30 de abril de 1982, e dá outras providências.
Nº 2.503, de 17/09/1984 Publicada no DOE de 17/09/1984 – Dispõe sobre a arborização obrigatória das faixas de domínio das rodovias estaduais e dá outras providências.
Nº 2.441, de 21/11/1983 Publicada no DOE de 22/11/1983 – Dispõe sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas a nível estadual e dá outras providências.
Nº 2.371, de 30/04/1982 Publicada no DOE de 30/04/1982 – Estabelece a região da Grande Aracaju e dá providências correlatas.
Nº 2.181, de 12/10/1978 Publicada no DOE de 18/12/1978 – Autoriza o Poder Executivo a criar a Administração Estadual do Meio Ambiente, sob a forma de autarquia estadual, e dá outras providências.