

GESTÃO PARTICIPATIVA DE RECURSOS HÍDRICOS: SOCIEDADE CIVIL E GOVERNANÇA

Luiza Villela Garcia Moura ¹

Resumo – A gestão de recursos hídricos tem tido destaque cada vez maior nas políticas ambientais, e tem se mostrado cada vez mais importante para uma gestão ambiental integrada. Pautada pela Lei das Águas, a Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se na gestão descentralizada e participativa deste recurso natural. A presença de diversos atores nos mecanismos de gestão de águas pode trazer maior complexidade para que os arranjos institucionais se desenvolvam de acordo com a proporcional diversidade de interesses. Neste contexto, a efetiva participação da sociedade civil se faz fundamental para a plena governança dos recursos hídricos.

Palavras-Chave – participação social, governança.

PARTICIPATIVE WATER RESOURCES MANAGEMENT: CIVIL SOCIETY AND GOVERNANCE

Abstract – The management of water resources has been increasing emphasis on environmental policies, and has been increasingly important for integrated environmental management. Guided by the popularly called Water Law, the National Policy of Water Resources is based on decentralized and participatory management of this natural resource. The presence of different actors in water management mechanisms can provide more complexity in the development of institutional arrangements according to the proportional range of interest. In this context, the effective participation of civil society is essential for the full governance of water resources.

Keywords – social engagement, governance.

Introdução

A preocupação com a preservação dos recursos naturais vem se tornando cada vez mais frequentes em discussões acadêmicas e entre a sociedade civil desde a década de 1980. O uso sustentável desses recursos é tido como solução para que estes sejam preservados e para que o dinamismo econômico seja mantido. A água é um recurso fundamental para que a biodiversidade seja preservada, ou seja, é inerente à vida – seja ela humana ou não. Assim, a preservação dos recursos hídricos vem tomando posição de destaque nas discussões e nas políticas de preservação ambiental, seja por parte do poder público, da sociedade civil e até mesmo de atores do segundo setor, já que a maior parte das atividades econômicas necessita de água em alguma escala.

Mesmo estando em voga há décadas nas discussões internacionais acadêmicas e políticas, no Brasil somente ao final da década de 1990 houve a regulação da gestão dos recursos hídricos, a partir da Lei Federal 9433/97 (Lei das Águas). Mais de 60 anos após a promulgação do Código de

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro. luiza_villela@yahoo.com.br

Águas – até então único parâmetro legal para gerir recursos hídricos – a Lei das Águas veio a preencher um vácuo legal sobre a gestão de águas no país, e fundamentou uma política nacional voltada para a gestão de recursos hídricos. A lei tem como uma de suas principais prerrogativas a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos. Apesar de esta política ser recente, há no país algumas experiências bem sucedidas de gestão integrada das águas anteriores à década de 1990, como no caso da Região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro, onde o início dessa gestão se deu a partir do Consórcio Intermunicipal Lagos-São João.

Neste contexto, a participação da sociedade civil constitui elemento fundamental para que haja efetivamente uma gestão participativa de águas no país, uma vez que tem que se articular com o primeiro setor e outros agentes econômicos em torno de seus interesses. Agindo em consonância com poder público e o restante dos usuários das águas, a participação social revela-se como importante ponto de análise de como se dá a governança dos recursos hídricos no Brasil.

Governança e participação social na gestão de recursos hídricos

A fim de se compreender como se dá a gestão de águas no Brasil, é necessário entender como se dá a regulação dos recursos hídricos a partir da compreensão dos principais mecanismos legais instituídos pela Lei das Águas, em 1997. Para Pires do Rio (2009), determinadas atividades e serviços exigem um regime específico de regulação, como os serviços de água e esgoto, por exemplo. A regulação deve ser compreendida como “(...) processo amplo vinculado à organização de atividades econômicas nos territórios, incluindo interesses sociais e políticos específicos.” (Pires do Rio, 2008).

A Lei das Águas representou um marco legal, e trouxe uma nova interpretação aos parâmetros legais que regulam a gestão de águas, se enquadrando no contexto da recente história do país de descentralização da gestão. Pires do Rio e Peixoto (2001) destacam que a Lei das Águas possui cinco princípios fundamentais, que são: bacia hidrográfica como unidade de planejamento; uso múltiplo da água; água como bem finito e vulnerável; água como recurso com valor econômico; gestão descentralizada e participativa. A partir de então, portanto, o território de gestão das águas passou a ser balizado pela bacia hidrográfica, e as divisões hidrográficas, que ficaram a cargo do poder público, são realizadas “(...) de maneira a conformar as necessidades de gestão dos recursos hídricos com a configuração física e as características locais.” (Porto e Porto, 2008, p. 46).

Confirmando a gestão descentralizada e participativa e baseando-se na maior autonomia política que os municípios passaram a ter para gerir seus próprios recursos e bens a partir da Constituição Federal de 1988, a Lei das Águas conferiu aos poderes municipais maior participação na gestão de águas, seja através dos recém-criados Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), ou através de outros mecanismos de gestão já consolidados, como os Consórcios Intermunicipais.

Os comitês de bacia funcionam como *parlamentos da água*, onde são deliberados e discutidos planejamentos e ações ambientais utilizando os recursos financeiros arrecadados através da outorga de uso da água. Os comitês são responsáveis pelo gerenciamento de bacias(s) hidrográfica(s) delimitada(s) pelo poder público estadual ou federal. Neles, a plenária possui membros igualmente distribuídos entre os setores *poder público*, *usuários* e *sociedade civil*. É importante destacar que a sociedade civil organizada pode participar nos dois últimos setores elencados (Pires do Rio e Peixoto, 2001; Almeida e Pereira, 2009). Assim, observar os integrantes dos comitês de bacia em

cada setor pertinente à participação social (setor usuários ou setor sociedade civil) pode ser tomado como viés de análise da participação da sociedade civil na gestão de recursos hídricos.

É importante salientar que a delimitação da extensão da bacia hidrográfica a ser gerida não está diretamente ligada à complexidade de gestão de suas águas. Em uma bacia estadual de extensão não muito grande, mas com uma gama diversa de atores e agentes pressionando e fazendo uso dos recursos hídricos, a complexidade para articular os interesses da maioria é altíssima. Em contrapartida, uma bacia de extensão maior, mas com reduzida quantidade de atores e agentes, possui complexidade relativamente menor. Em suma, para analisar o grau de complexidade de gestão, deve-se fazê-lo de forma individual, bacia por bacia.

Para compreender como se dá esta gestão, é necessário saber se há governança, e em qual grau. O conceito de governança é aqui trabalhado como conceito-chave para análise da gestão participativa de recursos hídricos. Amin (2000) trabalha o conceito se referindo a “(...) novas formas de intervenção pública de governo (...) caracterizada por uma pluralidade de atores, sujeitos, instituições e organizações que intervêm na política.” (tradução livre, p. 49). Wagner Ribeiro destaca outra visão para governança, complementar à anterior e utilizada no presente trabalho, na qual:

“(...) a presença da sociedade civil seria a causa primeira da governança, dividiria atribuições com o Estado, mas também o pressionaria a adotar políticas públicas compatíveis com os seus interesses. O resultado seria uma teia de relações políticas que mobiliza atores estatais por meio de diversos órgãos mais representantes da sociedade civil organizada, sejam sindicatos patronais, de trabalhadores e de outros segmentos sociais.” (Ribeiro, 2009, p. 117)

A criação de agendas associacionistas, onde a cooperação entre os atores é mútua e visa a aprendizagem dos mesmos, ganha destaque na gestão participativa. As relações entre poder público, usuários e sociedade civil, quando bem arrançadas, criam não só novas perspectivas para uso sustentável de águas e de outros recursos naturais, mas também indicam a importância da participação social na gestão de tudo aquilo que cerca e afeta o cotidiano da sociedade. A rede criada pelas relações construídas a partir da mobilização da sociedade civil fortalece e desenvolve a governança da gestão.

Para que haja plena governança dos recursos hídricos, a sociedade civil deve se organizar em torno de seus objetivos. O arranjo institucional em torno das associações e organizações na que farão representação social nos comitês de bacia hidrográfica é a primeira forma de discussão da participação. A escolha dos integrantes titulares e suplentes dentro dos comitês pode demonstrar não só como a sociedade civil se organiza em torno dos recursos hídricos, mas como se dá a organização social em torno de políticas que lhe digam respeito. Em um comitê onde haja predominância de entidades de ensino e pesquisa em detrimento de associações locais de moradores ou trabalhadores, por exemplo, pode ser alerta para o baixo nível de organização da sociedade civil local em torno de seus interesses, para o fato de a sociedade não dar tanta importância à gestão de águas, ou mesmo para a falta de conhecimento de sociedades locais em torno da gestão participativa de recursos hídricos. Ressalta-se que a simples observação de quem integra os comitês não pode servir como balizamento único na análise da governança e do grau de participação social.

Entretanto, analisar os componentes dos comitês pode contribuir para traçar um perfil da organização da sociedade civil local.

A gestão participativa de recursos hídricos baseada na governança contribui para o fortalecimento das relações entre os diversos agentes que atuam na bacia hidrográfica. Como dito anteriormente, os CBHs funcionam como parlamentos da água, ou seja, o comitê é a plenária que planeja os investimentos e as ações locais para que os recursos hídricos a bacia sejam preservados. Desta forma, um alto grau de articulação da sociedade civil nos comitês pode significar mudanças de foco dos investimentos para que, dentro dos arranjos estipulados, as necessidades e os pleitos da sociedade local sejam atendidos.

É importante frisar que a participação social não pode se restringir à participação na plenária dos comitês, uma vez que estas instâncias de gestão não constituem pessoa jurídica. Assim, os comitês de bacia orientam o planejamento da gestão dos recursos hídricos da(s) bacia(s) correspondentes, porém não podem executá-lo. Esta função fica com as Agências de Água, ou a outras instâncias que tenham amparo legal para funcionar como secretarias executivas dos comitês, como é o caso de alguns consórcios intermunicipais que possuem esta função em alguns estados. Isto significa que, tendo representantes nos órgãos executivos ou não, a sociedade civil deve sempre se organizar para articular e pleitear junto a todos os órgãos pertinentes à gestão de recursos hídricos suas necessidades. No caso do Consórcio Intermunicipal Lagos-São João (CILSJ), na Região dos Lagos do Rio de Janeiro, a formação do consórcio foi fomentada pela sociedade civil organizada local, que pleiteava melhorias na qualidade da água das lagoas locais e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade de vida e na economia da região. Ali, o consórcio formou-se anteriormente ao comitê. A região é tida como pioneira na gestão participativa no Brasil, uma vez que esta iniciativa iniciou-se bem antes da promulgação da Lei das Águas (Drummond, 2010). No estado do Rio de Janeiro, os consórcios intermunicipais podem exercer a função de secretaria executiva dos comitês de bacia desde o ano de 2010, e o CILSJ o faz para o comitê da mesma bacia e para a bacia vizinha, CBH Macaé e das Ostras. A atuação do consórcio em uma área que extrapola a bacia correspondente pode ser tida como indicativo da articulação da sociedade civil com os demais agentes buscando uma gestão integrada dos recursos hídricos.

Considerações finais

Dentro da prerrogativa de gestão participativa de recursos hídricos, a capacidade de articulação entre poder público, sociedade civil e agentes do segundo setor demonstra o quão participativa a gestão local de águas pode ser. A gama de atores em torno dos recursos hídricos pode ser um fator que agrega complexidade a esta articulação, porém não pode ser considerada um empecilho para que seja construída uma boa relação entre os agentes. No que tange a participação social, a articulação deve ser em torno dos interesses comuns às diversas organizações da sociedade local, uma vez que a organização da sociedade fortalece o poder de tomada de decisão dos cidadãos no planejamento e gestão dos recursos hídricos frente ao poder público e aos agentes econômicos que atuam na bacia.

A criação de agendas associacionistas é um dos parâmetros utilizados por Amin e Thrift (1995) para caracterizar a densidade institucional. Sendo a governança uma das maiores expressões

de articulação entre sociedade civil, poder público e outros diversos atores e agentes, seu grau de desenvolvimento pode ser um indicador de maior ou menor densidade institucional. Assim, quanto maior o grau de participação e engajamento da sociedade civil na articulação entre todos os agentes, maior poderá ser a densidade institucional do local onde a sociedade participa ativamente. Em locais onde a gestão participativa foi pioneira graças ao envolvimento e ao engajamento da sociedade civil, há a tendência de maior complexidade do grau de governança, fortalecendo a densidade institucional nesses locais.

Uma boa articulação da sociedade civil atuante na gestão de recursos hídricos tanto com os demais agentes como com os órgãos que planejam, gerenciam e executam ações para o gerenciamento das águas pode render bons frutos para sociedades locais, e não só no que tange a água. A organização da sociedade tende a levar a uma maior busca por conhecimentos dos mecanismos de gestão que podem ter a participação social em seu planejamento, e conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos em diversas áreas, como educação e saúde. Esta educação política parece ser o maior bem colhido pelo engajamento e organização da sociedade civil em torno da gestão de recursos hídricos, que está aberta à participação social.

Apesar de importante, a participação social não pode se restringir a atuar em seu papel de integrante dos comitês de bacia hidrográfica. Mesmo que não integre diretamente outras instâncias de gestão, a sociedade deve sempre buscar valer a gestão participativa e articular seus interesses um todas as instâncias possíveis. A constante busca para que seus interesses sejam supridos leva a sociedade civil a ser a força motriz da governança na gestão de recursos hídricos, além de constituir o cerne da verdadeira gestão participativa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F.G.; PEREIRA, L.F.M. (2009) O papel da distribuição e da gestão de recursos hídricos no ordenamento territorial brasileiro. In *Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro*. Org. por Almeida, F.G e Soares, L.A.A., ed Bertrand Brasil, Rio de Janeiro – RJ, pp. 85-114.
- AMIN, A. (2000) Uma perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. In: *Cadernos IPPUR*. Ano XIV, nº 2, 2000. pp. 47-68.
- AMIN, A.; THRIFT, N. (1995) Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. *Economy and Society*. Volume 24, nº 1, 1995. p. 43-66.
- DRUMMOND, H.R. (2010) Novas institucionalidades na gestão do território: a questão da água na região das Baixadas Litorâneas (RJ). Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro - RJ.
- PIRES DO RIO, G. A. (2009) Gestão de águas: um desafio geoinstitucional. In *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas (I)*. Org. por Oliveira, M.P.; Coelho, M.C.N., Corrêa, A.M., ed. Lamparina, Rio de Janeiro – RJ, pp. 220-236.

PIRES DO RIO, G.A. (2009) Território, instituições e superfícies de regulação. In *Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica*. Org. por : Bicalho, A.M.S.M.; Gomes, P.C.C., ed. Publit, Rio de Janeiro – RJ, pp. 27-44.

PIRES DO RIO, G.A.; PEIXOTO, M.N.O. (2001) Superfícies de regulação e conflitos de atribuições na gestão de recursos hídricos. *Revista Território*, ano VI, nº 10., jan/jun, pp. 51-65.

PORTO, M.F.A.; PORTO, R.L. (2008) Gestão de bacias hidrográficas. *Revista Estudos Avançados*, nº 22, pp. 43-60.

RIBEIRO, W.C. (2009) Impasses da governança da água no Brasil. In *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Org. por Ribeiro, W.C., Ed. Annablume, São Paulo – SP, pp. 111-133.