

La reforma de la gestión del agua en el estado de Río Grande del Sur (Brasil), 1979-2006

Janine F. Haase
Ricardo A. Gutiérrez

RESUMEN: Este artículo analiza la reforma de la gestión del agua llevada a cabo en el estado Río Grande del Sur (Brasil) entre 1979 y 2006. Nuestro análisis se centra en el rol de los técnicos estaduais y su interacción con actores partidarios y organizaciones de la sociedad civil. Dados el constante cambio de gobierno y la baja prioridad gubernamental de la política hídrica, argumentamos que la actividad continua de un grupo de técnicos reformistas ha constituido el principal motor de la implementación gradual (aunque lenta e incompleta) del nuevo modelo de gestión hídrica. Argumentamos también que la activa participación de organizaciones sociales en el proceso de reforma se vio favorecida por el “aprovechamiento” deliberado que los técnicos hicieron de ella para obtener apoyo político para su proyecto de introducir un nuevo modelo de gestión hídrica.

PALABRAS CHAVES: Política de Recursos Hídricos, Burocracia, Participação Social, Rio Grande do Sul, Brasil

ABSTRACT: This article examines the water management reform undertaken in the state of Rio Grande do Sul (Brazil) between 1979 and 2006. Our analysis focuses on the role of state *técnicos* and their interaction with party actors and civil society organizations. In light of the constant party turnover and the low government priority of water issues, we argue that the gradual (though slow and incomplete) implementation of the water management reform was made possible by the constant activity of a group of reformist *técnicos*. We also argue that the active participation of civil society organizations was facilitated by the *técnicos*, who made use of that participation to gain political support for their project to introduce a new management model.

KEYWORDS: Water Resources Policy, Bureaucracy, Social Participation, Rio Grande do Sul, Brazil

INTRODUCCIÓN

En 1997, el Congreso brasileiro aprobó una nueva ley de recursos hídricos (Ley 9.433/97) con el objetivo de sustituir el modelo de gestión entonces vigente –centralizado, burocrático y sectorial– por un nuevo modelo basado en los principios de integración, descentralización y participación¹. La nueva ley sentó las bases jurídicas de un proceso nacional de reforma destinado a modificar significativamente tanto la gestión de las aguas federales como la de las aguas estaduais².

¹ Para una comparación de ambos modelos, cf. Lanna, 1995, 2000.

² La Constitución Federal de 1988 divide todos los cursos de agua en dos dominios exclusivos: federal y estadual. Esa división resulta en la distinción entre las cuencas hidrográficas federales y el sistema nacional de recursos hídricos, por un lado, y las cuencas hidrográficas estaduais y los sistemas estaduais de recursos hídricos, por el otro. La Constitución Federal de 1988

es ambigua en lo que respecta a la distribución de autoridad legislativa sobre recursos hídricos entre la unión y los estados. Mientras que el artículo 22 establece que es derecho *exclusivo* de la unión legislar sobre “agua”, el artículo 24 determina que es autoridad de la unión y de los estados legislar *concurrentemente* sobre “la defensa del suelo y los recursos naturales”. A pesar de esta ambigüedad, el espíritu del artículo 24 (i.e. la *doctrina de la legislación concurrente*) parece haber predominado entre los reformistas federales y estaduais (cf. Dewes, 2000:85). Además, el artículo 24 también establece, en párrafos 1 a 4, que “la autoridad de la unión se limita a establecer normas generales”, lo cual no “excluye la autoridad complementaria de cada estado”, mientras que “el predominio de la ley federal sobre las normas generales suspende la eficacia de la ley estadual”. Así, la Constitución Federal establece ambiguamente que la unión o bien tiene el poder de legislar exclusivamente sobre recursos hídricos, o bien, como en la práctica sucede, tiene la autoridad de legislar concurrentemente normas generales para la gestión de los recursos hídricos; de aquí la validez de la ley federal de las aguas (9.433/97) no sólo como una norma específica para

En la práctica, la implementación de la reforma de la gestión hídrica en los distintos estados brasileros se ha caracterizado por una amplia variación temporal e institucional³. Entre los estados precursores de esa reforma se encuentra Río Grande del Sur, donde la ley estadual de recursos hídricos fue sancionada tres años antes que la ley federal 9.433/97 (ambas inspiradas en el modelo francés de gestión de cuencas) y donde los primeros comités estaduais (basados en ese mismo modelo) fueron creados aún más temprano, entre 1988 y 1989⁴. Dentro de la constelación de estados brasileros, Río Grande del Sur se distingue también por la alta y activa participación de organizaciones de la sociedad civil en la creación y funcionamiento de los comités de cuenca. Ambos elementos hacen de Río Grande del Sur un caso interesante para evaluar, no sólo el grado de avance de la actual reforma hídrica, sino también el alcance y las potencialidades de la participación de usuarios y representantes de la sociedad civil en la gestión de recursos hídricos – uno de los pilares del nuevo modelo a ser implantado.

El objetivo de este trabajo es analizar las principales características y variaciones de la política hídrica del estado de Río Grande del Sur entre 1979 y 2006, prestando especial atención al rol de los técnicos estaduais y su interacción con actores partidarios y organizaciones de la sociedad civil⁵. Dado el constante cambio de gobierno y la baja prioridad política de la política hídrica, argumentamos que la actividad continua de un grupo de técnicos reformistas ha constituido el principal motor de la implementación gradual (aunque lenta) del nuevo modelo de gestión hídrica. Entendemos incluso que la activa participación de organizaciones sociales en el proceso de reforma se vio favorecida no sólo por la disposición de los técnicos a colaborar con esas organizaciones, sino también por el “aprovechamiento” deliberado

que éstos hicieron de ella para obtener apoyo político para su proyecto de reformar el modelo de gestión hídrica.

Considerando sus aspectos institucionales y legales, el proceso de reforma de la gestión hídrica de Río Grande del Sur puede ser dividido en tres fases: la primera abarca el período previo a la aprobación de la ley 13.350/97 (la llamada Ley Gaucha de las Aguas), cuando fueron creados los comités Sinos, Gravataí y Santa María y fue formulado el nuevo modelo de gestión; la segunda comprende el inicio de la implementación del Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), antes de la creación de la Secretaría Estadual de Medio Ambiente (SEMA); la última fase corresponde a la implementación del sistema después de la creación de la SEMA y la vinculación del sistema a esa secretaria.

Las secciones 2 a 4 analizan cada una de esas fases explorando tres ejes de análisis: la importancia del papel de los técnicos en el proceso; el origen “doble” de la participación de la sociedad civil, considerando la emergencia de una movilización social en torno a cuestiones hídricas y el modo en que algunos técnicos supieran aprovecharla para implantar un nuevo sistema de gestión; y la influencia de los cambios de gobierno y de cuestiones político-partidarias en el desarrollo del proceso de reforma. La quinta sección ofrece una evaluación del proceso de reforma de la gestión hídrica de Río Grande del Sur y presenta conclusiones específicas sobre el rol de los agentes estatales, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la influencia de los cambios de gobierno y de las cuestiones partidarias.

Metodológicamente, este trabajo se apoya en un estudio de caso basado en tres técnicas para la recolección de información: entrevistas en profundidad, análisis documental y observación participante. Un total de 62 entrevistas fueron realizadas, entre Julio de 2001 y Mayo de 2005, con participantes claves del proceso de reforma: altos oficiales del gobierno estadual (vg. secretarios, directores de departamento), empleados del servicio civil pertenecientes a diferentes agencias vinculados con la gestión de recursos hídricos (vg. recursos hídricos, medio ambiente, obras públicas, saneamiento, planificación), pequeños y grandes usuarios pertenecientes a distintos sectores (vg. agricultura, saneamiento, industria), organizaciones de la sociedad civil (vg. ONGs ambientalistas, asociaciones profesionales, asociaciones comunitarias) e investigadores universitarios y con-

la gestión de las aguas federales sino también como un marco general para la gestión de las aguas estaduais.

³ Para una visión general de la reforma hídrica en Brasil, cf. ANA, 2002; Barth, 2003; Lobato, 2003; Formiga Johnsson & Lopes, 2003; Conca, 2006:257-310.

⁴ Para un análisis general del modelo francés desde una visión comparativa, cf. Lanna, 1995, 2000; Barraqué, 1997. Para una comparación entre el modelo francés y el modelo de Río Grande del Sur, cf. Cánepa et al., 2001:1525; Génin, 2005.

⁵ Los técnicos constituyen un tipo especial de burócratas definidos del siguiente modo: “(1) empleados del servicio civil que poseen (2) posiciones de nivel medio funcionalmente vinculadas con su (3) formación científica o profesional” (Gutiérrez, 2006:2).

sultores privados especializados en recursos hídricos o áreas conexas⁶.

La información recabada mediante las entrevistas fue contrastada y enriquecida con un exhaustivo análisis documental (leyes, decretos, resoluciones, informes y estudios) y con la observación participante de reuniones formales e informales del Consejo Estadual de Recursos Hídricos y de varios comités de cuenca. Adicionalmente, la participación de uno de los autores en el proceso de reforma como integrante de una de las organizaciones del sistema estadual de recursos hídricos permitió complementar la investigación de campo desde la perspectiva y la experiencia de un *insider*.

PRIMERA FASE: FORMULACIÓN DEL NUEVO MODELO Y CREACIÓN DE LOS PRIMEROS COMITÉS (1979-1994)

En los años 1970s, comenzó a difundirse en Brasil la idea de tomar la cuenca hidrográfica como unidad de gestión de los recursos hídricos. El gobierno federal instituyó, para esa época, colegiados interinstitucionales para el estudio integrado de algunas de las principales cuencas federales del país, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica (DNAEE). Aún sin ser federal, la cuenca del Lago Guaíba fue contemplada con la creación del Comité Ejecutivo de Estudios Integrados del Guaíba (CEEIG) en 1979. De carácter consultivo, el CEEIG sólo operó hasta comienzo de los años 1980s. A pesar de su pronta desactivación, el CEEIG fue el primer ámbito institucional en el cual los expertos que liderarían el proceso de reforma (en su mayoría técnicos estaduais) comenzaron a interactuar y a discutir nuevas ideas para la gestión de los recursos hídricos⁷.

En 1981, el gobierno estadual creó el Sistema Estadual de Recursos Hídricos (Decreto 30.132/81), cuyo órgano principal era un consejo con funciones consultivas –CONRHIRGS–, constituido exclusivamente por órganos públicos de las esferas estadual y federal e inicialmente vinculado con la Secretaría de Planificación. Según Cánepa & Grassi (2000), ese consejo habría sido creado por influencia de usuarios ligados a la agricultura irrigada, los que tenían interés en un préstamo del Ministerio de Agricultura supeditado a la existencia de un sistema y de un plan de recursos hídricos.

Si bien el CONRHIRGS en la práctica no funcionó hasta fines de los años 1980s, su creación en 1981 fue importante en la puesta en marcha de la reforma por dos motivos. En primer lugar, porque el decreto de creación del consejo ya contenía, aunque en forma embrionaria, varios de los elementos que luego compondrían el nuevo modelo de gestión. Además de la creación del CONRHIRGS, el Decreto 30.132/81 estipulaba la creación del sistema estadual de recursos hídricos, la planificación integrada, la elaboración de un plan estadual de recursos hídricos y la formación de comités de cuenca – elementos todos que, con variaciones, integrarían más tarde la nueva legislación hídrica estadual y federal. En segundo lugar, porque ese mismo decreto creaba los espacios institucionales que luego serían utilizados por los reformistas en ciernes para introducir el nuevo modelo – i.e. la Secretaría Ejecutiva y la Comisión Consultiva del CONRHIRGS. Pese a ser órganos subordinados, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión Consultiva funcionaron más activamente que el propio consejo durante los años 1980 y se convirtieron de hecho en ámbitos donde técnicos y especialistas de distintas organizaciones comenzaron a interactuar y a intercambiar conocimiento y experiencias. De allí saldría el grupo de reformistas (luego bautizados como los “padres de la reforma”) que darían impulso a la creación de los primeros comités de cuenca y después redactarían la ley estadual de las aguas.

En 1985, ya bajo el primer gobierno estadual democrático (Jair Soares/PDS), fue formado, por iniciativa del Secretario Ejecutivo del CONRHIRGS, un grupo de trabajo para “promover los estudios necesarios para la definición de instrumentos jurídicos administrativos en vista al disciplinamiento del uso de las aguas públicas del estado” (Diario Oficial,

⁶ La investigación de campo que hizo posible este artículo fue realizada en el marco de un amplio estudio comparativo titulado *Projeto Marca D'Água*. El *Projeto Marca D'Água*, pensado para durar de 5 a 10 años, tiene por objetivo investigar los aspectos institucionales y sociales de la creación y operación de comités de cuenca en distintas regiones de Brasil (cf. Formiga Johnsson & Lopes, 2003). Entre 2001 y 2005, las actividades del *Projeto Marca D'Água*, incluida nuestra investigación de campo, fueron financiadas por las siguientes instituciones: John D. and Catherine MacArthur Foundation, William and Flora Hewlett Foundation, The Johns Hopkins University's Center for a Livable Future y el Conselho Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

⁷ De acuerdo con las actas de las reuniones del Comité, participaron de los trabajos en el período 1979-82, entre otros, Maria

L. Coelho Silva (FEPAM), Paulo Paim (METROPLAN), Rogério Dewes (DNAEE) y A. Eduardo Lanna (IPH).

17/12/85)⁸. Si bien llegó a reunirse algunas veces, ese grupo no alcanzó resultados efectivos.

A fines de 1987, ya bajo el gobierno de Pedro Simón (PMDB), la diputada Hilda de Souza (PMDB) elaboró una primera ley de aguas (Ley 8.735/88) con el asesoramiento, según testimonio de entrevistados, de Luiz Grassi (CORSAN) y Verena Nygaard (Procuraduría-General de Estado). Se trataba de una ley genérica que establecía principios y normas básicas para el uso y protección de las aguas del estado, pero cuya gran contribución para el proceso de reforma fue la definición de un plazo para que el poder ejecutivo elaborase el Plan Estadual de Recursos Hídricos. Según varios entrevistados, en esa época el CONRHIRGS se concentraba en desarrollar estudios para la construcción de diques destinados a la agricultura irrigada y la idea de la Comisión Consultiva de crear un sistema integrado y participativo aun no hacía parte de la agenda del consejo.

Simultáneamente, en las cuencas de los dos ríos más contaminados del estado (Sinos y Gravataí), se registraban algunas movilizaciones de la sociedad para discutir la situación de los recursos hídricos, al mismo tiempo que surgían nuevas iniciativas dentro de algunos órganos estaduais preocupados con la calidad de las aguas de esos ríos, como la CORSAN, la FEPAM y la METROPLAN. Progresivamente, representantes de organizaciones de la sociedad civil y técnicos estaduais comenzaron a interactuar en un proceso que desembocaría en la creación de los primeros comités de todo el país inspirados en el modelo francés, bien antes de la promulgación de la ley estadual de las aguas en 1994 y de la de la ley federal en 1997.

La preocupación con la calidad de las aguas del río Sinos era antigua. A partir de 1985, el movimiento ecológico de la región comenzó una intensa campaña de movilización con el apoyo de las iglesias católica y luterana. Según Haase (2002), varios factores instigaron el proceso de formación del comité: el activismo de los ambientalistas; las denuncias en los diarios; la campaña SOS Río dos Sinos, del Grupo Editorial Sinos; la campaña Sinos Que Te Quero Vivo, promovida por las ONGs ambientalistas UPAN e Movimento Roessler; la intensificación de

la fiscalización industrial en la región por parte de la FEPAM; y la presión del ministerio público – todo ello culminando en la realización de un seminario en la universidad regional, UNISINOS, durante el cual se formalizó la propuesta de crear un comité de cuenca. Según su primer presidente, el comité fue fundado como respuesta a la necesidad de crear un espacio interinstitucional que coordinase los esfuerzos de recuperación del río.

El Comité Sinos fue oficialmente instalado en marzo de 1988 (Decreto 32.774/88), tratándose del primer comité del país creado con base en el modelo francés (Haase & Silva, 2003). Participaron del proceso de creación del comité el gobierno estadual (a través de CORSAN, METROPLAN y FEPAM) y representantes del Grupo Editorial Sinos, la UNISINOS, ONGs ambientalistas y el sector industrial.

El segundo comité a ser creado tuvo un origen semejante. El Comité Gravataí nació como resultado de la iniciativa e interacción de dos grupos (técnicos estaduais y representantes de ONGs ambientalistas) preocupados con la grave contaminación del río Gravataí y la destrucción de los bañados de la cuenca. Por un lado, entre 1979 y 1986, surgieron dos organizaciones ambientalistas locales cuyos integrantes, particularmente preocupados con la degradación ambiental de los bañados provocada por el cultivo de arroz, luchaban por la construcción de un dique que permitiese la restitución parcial de sus características originales⁹.

Paralelamente, técnicos vinculados con la gestión de las aguas también veían con preocupación el estado de degradación de la cuenca, iniciando, en la segunda mitad de los años 1980s, una interacción con los ambientalistas en busca de una solución integral para los problemas de la cuenca. Fue realizado entonces un seminario promovido por la agencia estadual de planificación metropolitana (METROPLAN) y la Asociación de Ex-Becarios de Alemania (AEBA), resultando en la creación del Comité Gravataí en febrero de 1989 (Decreto 33.125/89)¹⁰.

⁸ Entre otros, integraban ese grupo Verena Nygaard (Procuraduría-General) y Maria L. Coelho Silva (Secretaría da Salud y Medio Ambiente). Según testimonio de entrevistados, también hicieron parte del grupo Luiz Grassi (CORSAN) y Ronaldo Néri y Eduardo Zorrilla (Secretaría Ejecutiva del CONRHIRGS).

⁹ Según Gutiérrez (2001), la mayoría de los miembros del comité entrevistados afirma que el dique fue una bandera de lucha con la cual los ambientalistas consiguieron movilizar la opinión pública, realizando inclusive una "procesión ecológica" con la participación de aproximadamente 10.000 personas en pleno gobierno militar, cuando las manifestaciones políticas estaban prohibidas.

¹⁰ Participaron de la comisión organizadora y de la comisiones temáticas del seminario, 40 técnicos, entre ellos: Luiz Grassi (CORSAN), Enio Hausen (AEBA/METROPLAN), Paulo Paim

Ya creados los comités Sinos y Gravataí, en 1989 un grupo de técnicos y otros expertos organizó un seminario donde fueron presentadas varias experiencias de otros países referidas a gestión del agua¹¹. Ese grupo continuó luego profundizando el estudio de modelos de gestión de otros países. Según testimonio de uno de sus miembros,

en determinado momento alguien se dio cuenta de que ya existía un Consejo de Recursos Hídricos y una ley sobre las aguas y que ellos, por tanto, deberían ser accionados.¹²

Los técnicos buscaron entonces el apoyo de sus organizaciones y solicitaron al entonces secretario del CONRHIRGS, Rogério Porto, la revitalización de la Comisión Consultiva. Bajo la presidencia de Adalberto Pereira de Souza (DNAEE), nuevos miembros fueron incorporados a la Comisión (llegando a representar más de treinta organizaciones) para ampliar el espacio de discusión e intercambio. En la época, la principal tarea encomendada a la Comisión fue elaborar el Plan Estadual de Recursos Hídricos, pero en la práctica la Comisión funcionó como el “embrión” de la futura ley estadual de las aguas.

En la constitución estadual de 1989 fue incluido un artículo (Art. 171) que instituyó el Sistema Estadual de Recursos Hídricos, adoptó la cuenca hidrográfica como unidad básica de planificación y definió criterios de otorga de uso y de tarificación del agua. El artículo 171 fue propuesto y luego defendido por miembros de la Comisión Consultiva, lo cual indica que, para 1989, el grupo de expertos reformistas que se habían agrupado en torno a dicha Comisión ya estaban preparados para formular una ley de las aguas inspirada en el modelo francés (Gutiérrez, 2006:132-33). Así, mientras los primeros comités creados representaban la “práctica” del nuevo modelo de gestión, la Comisión Consultiva proveía la “teoría”.

En 1991, hubo un nuevo cambio de gobierno: del PMDB al PDT. Gracias a sus contactos con el PDT, Rogério Dewes, técnico del DNAEE y miembro de la Comisión Consultiva, fue elegido para comandar

(METROPLAN), Janine Haase (FEPAM) y Rogério Dewes (DNAEE).

¹¹ Entre los técnicos presentes, E. Cánepa (CIENTEC) presentó el caso francés, Z. Simon (CORSAN) el de Inglaterra y L. Grassi (CORSAN) el de los Estados Unidos.

¹² Entrevista de los autores con Luiz Grassi realizada en Porto Alegre el 3 de junio de 2004.

la Secretaría Ejecutiva del CONRHIRGS. Dewes convidó a otro integrante de la Comisión Consultiva para trabajar con él en la Secretaría Ejecutiva: Paulo Paim, técnico de la METROPLAN.

Dewes convenció al nuevo presidente del CONRHIRGS (De Biaggi) de que, tal como había sido recomendado por la Comisión Consultiva, debía formularse una ley estadual de las aguas. Consecuentemente, el presidente del CONRHIRGS nombró, por sugerencia de Dewes, un grupo de expertos (en su mayoría técnicos estaduais) para formular un proyecto de ley en octubre de 1991. Ese grupo (más tarde reconocido como los “padres de la reforma”) estaba integrado por siete expertos que representaban distintas organizaciones: Antonio Lanna (profesor e investigador del IPH), Luiz Grassi (técnico de la CORSAN), y Eugênio Cánepa (técnico de la CIEN-TEC) en representación de la Comisión Consultiva; Rogério Dewes (técnico del DNAEE) y Paulo Paim (técnico de la METROPLAN) en representación de la Secretaría Ejecutiva; Maria Lúcia C. Silva en nombre de la FEPAM; y Verena Nygaard en nombre de la Procuraduría General de Estado.

Para mediados de 1992, el proyecto de ley ya estaba listo y fue enviado al poder ejecutivo. Se suponía que el proyecto debía ser revisado por distintos departamentos dentro del ejecutivo y luego sería eventualmente enviado a la legislatura. Los autores del proyecto esperaban ser consultados por el poder ejecutivo y por la legislatura para discutir el proyecto. Mientras se preparaban para el debate legislativo, realizaron varias reuniones con organizaciones sociales y agencias estatales para discutir el borrador entre 1992 y 1993. De hecho, algunos de ellos pensaban que una amplia negociación en la legislatura sería beneficiosa en la medida en que aumentaría el apoyo político de la ley de las aguas y sus chances de implementación, aun si debían ser introducidas algunas enmiendas al proyecto original. Sin embargo, la discusión legislativa nunca tuvo lugar.

A pesar del interés inicial del secretario de Obras Públicas y Saneamiento, a la sazón presidente del CONRHIRGS¹³, pronto fue evidente que la ley de las aguas no era una prioridad en la agenda del gobierno. El proyecto “fue guardado en un cajón” por un

¹³ En 1986, la presidencia del CONRHIRGS fue transferida de la Secretaría de Planificación a la Secretaría de Interior, Desarrollo Regional y Obras Públicas, más tarde convertida en Secretaría de Obras Públicas y Saneamiento (Decreto 32.256/86).

par de años y sus autores no pudieron hacer mucho para sacarlo de allí. Sorpresivamente, a mediados de 1994, el poder ejecutivo envió a la legislatura un “paquete de leyes” conteniendo el proyecto de ley de las aguas y otros dos proyectos referidos a la construcción y privatización de sistemas de irrigación. El secretario de Obras Públicas tenía mucho interés en que las leyes de los sistemas de irrigación fuesen aprobadas y de algún modo había especulado que esas leyes tendrían más chances de ser aprobadas si eran presentadas juntas con el proyecto de ley de las aguas. Y no estaba equivocado. Algunos legisladores, especialmente del PT, se interesaron en la ley de las aguas pero se oponían a la construcción y privatización de sistemas de irrigación. El partido gobernante (PDT) y el PT finalmente llegaron a un acuerdo y el paquete de tres leyes fue unánimemente aprobado y sin discusión alguna de su contenido específico el 28 de diciembre de 1994, esto es, escasos días antes del final de la gestión del PDT.

SEGUNDA FASE: PRIMEROS PASOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GAUCHA DE LAS AGUAS (1995-1998)

El Cuadro 1 presenta una descripción sucinta de la Ley 10.350/94, también llamada Ley Gaucha de las Aguas – principios, directrices, integrantes del sistema estadual e instrumentos de planificación y gestión. Aprobada esa ley en el minuto final del gobierno del PDT, la nueva administración debía ahora encarar su implementación.

Las elecciones estaduais de 1994 implicaron un nuevo cambio de gobierno. En 1995 el Gobernador Collares (PDT) fue reemplazado por Antônio Britto (PMDB). Al igual que en 1991, este nuevo cambio de gobierno no perjudicó la continuidad de la causa reformista. Paulo Paim (un técnico de la METROPLAN que en 1991 había sido “cedido” a la Secretaría Ejecutiva del CONRHIRGS) había colaborado como asesor ambiental de la campaña electoral de Britto. A cambio, el Gobernador Britto lo nombró, según parece por pedido del propio Paim, Secretario Ejecutivo del nuevo Consejo Estadual de Recursos Hídricos (CRH), sucesor del CONRHIRGS. Simultáneamente, Britto creó, en cumplimiento de la ley de las aguas, el Departamento de Recursos Hídricos y Saneamiento, vinculado a la Secretaría de Obras Públicas y Saneamiento. El nuevo departamento tenía dos divisiones, Saneamiento y Recursos Hídricos, y Britto nombró al Secretario Ejecutivo saliente,

Rogério Dewes, al frente de la División de Recursos Hídricos. Adicionalmente, Luiz Grassi negoció su transferencia desde la CORSAN hacia la oficina de la Secretaría Ejecutiva. Así, gracias a esas *trocadinhas*, las mismas personas que se habían puesto al frente del área de recursos hídricos durante la gestión del PDT continuaron en esa posición durante la nueva gestión del PMDB, garantizando de ese modo la continuidad de la reforma.

Después de la aprobación de la ley estadual de las aguas, la Secretaría Ejecutiva del CRH tenía que enfrentar dos importantes tareas de implementación: 1) la creación de nuevos comités y de las agencias de región hidrográfica y 2) la aplicación de los instrumentos de gestión estipulados por la ley de las aguas. Las restricciones presupuestarias del gobierno estadual y la baja prioridad de recursos hídricos en la agenda del gobierno hacían prever que este último no autorizaría la implementación de aquellos elementos del nuevo modelo de gestión que serían más costosos, tanto en términos financieros como políticos. Así, la Secretaría Ejecutiva decidió focalizarse en la formación de nuevos comités y en la implementación de la clasificación de las aguas, posponiendo la creación de las agencias y la aplicación de cruciales instrumentos de gestión como los planes de cuenca y la cobranza.¹⁴

¹⁴ De ese modo, los reformistas gauchos se distanciaron de la experiencia francesa, donde la creación de las agencias de agua fue concomitante con (y quizás más importante que) la creación de los comités – de hecho, el modelo francés es usualmente referido como el “modelo de las agencias de agua” (cf. Barraqué, 1997, 1999). El funcionamiento de las agencias de agua y la implementación de la cobranza eran tan fundamentales en la experiencia francesa como en el nuevo modelo gauchó: la cobranza era concebida como el mecanismo financiero que garantizaría la operación efectiva de los comités, y las agencias de agua debían ser las encargadas de implementarla siguiendo las instrucciones de los comités. Así, tanto los reformistas franceses como los gauchos tuvieron que lidiar con el mismo desafío inicial: ¿cómo crear las agencias de agua toda vez que se suponía que las agencias debían ser financiadas a través de la cobranza y que la cobranza debía ser implementada a través de las agencias? En teoría, había (y todavía hay) dos posibles salidas de este círculo vicioso: o bien el gobierno financia la creación y operación de las agencias hasta que la implementación plena de la cobranza es alcanzada, o bien el gobierno comienza a implementar una cobranza inicial con el objetivo de reunir fondos para poner en marcha los comités y las agencias. Mientras que en Francia se optó por la segunda solución, ambas opciones fueron descartadas en Río Grande del Sur por ser políticamente inviables: el gobierno no podía (o no estaba dispuesto a) afrontar

CUADRO 1

Descripción sucinta de la Ley 10.350/94

La Política Estadual de Recursos Hídricos adopta los siguientes **principios**: cuenca hidrográfica como unidad básica de intervención; compatibilización del desarrollo económico e social con la protección ambiental; otorga y cobranza por el uso del agua.

Son **directrices** de esa política: descentralización; participación comunitaria a través de la creación de Comités de Gerenciamiento de Cuencas Hidrográficas, integración de la gestión de los recursos hídricos y de la gestión ambiental; articulación del Sistema Estadual de Recursos Hídricos con el sistema nacional homónimo y con otros sistemas estaduais y actividades afines; compensación financiera a los municipios que sufran perjuicios resultantes de la inundación de áreas por embalses o restricciones decurrentes de leyes de protección a los manantiales; incentivo financiero a los municipios afectados por áreas de protección ambiental de especial interés para los recursos hídricos.

Integran el **SERH**: El Consejo de Recursos Hídricos (CRH), el Departamento de Recursos Hídricos (DRH), los Comités de Gerenciamiento de Cuenca Hidrográfica y las Agencias de Región Hidrográfica, además del órgano ambiental del estado.

El **CRH** es la instancia deliberativa superior del sistema, siendo constituido por Secretarios de Estado y tres representantes de los comités, uno por cada región hidrográfica. Sus competencias incluyen la propuesta de modificaciones en la política estadual; la apreciación y seguimiento del Plan Estadual; la aprobación de informes anuales sobre la situación de los recursos hídricos, de los criterios de otorga y de los reglamentos de los comités; la decisión en última instancia sobre los conflictos en torno al uso del agua. Será asistido en sus funciones administrativas por una **Secretaría Ejecutiva** y en sus funciones técnicas por el DRH.

Al **DRH** compete: elaborar, coordinar y monitorear la ejecución del Plan Estadual, a través de la propuesta de criterios de otorga de uso; reglamentar y coordinar la operación de los equipamientos y mecanismos de gestión (redes y bancos de datos hidrometeorológicos y catastro de usuarios; elaborar el informe anual sobre la situación de los recursos hídricos.

Los Comités de Cuenca son constituidos por tres grupos:

1. Usuarios de agua (40 %) – individuos, grupos, entidades públicas y privadas y colectividades que usan los recursos hídricos como insumo productivo o para consumo final, como receptor de residuos o como medio de soporte de actividades de producción y consumo.
2. Población de la cuenca (40 %) – poderes legislativos municipales o estaduais y organizaciones y entidades de la sociedad civil.
3. Administración directa estadual y federal (20 %) – órganos relacionados con recursos hídricos, exceptuados los que poseen competencias de otorga de uso de agua o licenciamiento ambiental, los que tienen asiento y participan de las deliberaciones, pero sin voto.

Los comités serán presididos por uno de sus integrantes pertenecientes a los grupos 1 y 2.

Las atribuciones de los comités incluyen: aprobación y monitoreo del Plan de Cuenca, así como de los valores a ser cobrados y de los programas de inversión en servicios y obras de interés de la cuenca; conocimiento y apreciación del Plan Estadual y del informe anual sobre la situación de los recursos hídricos; propuesta al órgano competente de clasificación de los cuerpos hídricos en clases de uso y conservación; compatibilización en primera instancia de los eventuales conflictos de uso.

Las **Agencias de Región Hidrográfica** serán instituciones de la administración indirecta del estado con las siguientes atribuciones: asesorar técnicamente a los comités en las propuestas referentes a los Planes de Cuenca y Estadual; asistir a los comités con los estudios necesarios para la propuesta de clasificación, la fijación de los valores de cobranza y prorrateo de costos; asistir al DRH en la elaboración de informes anuales sobre la situación de los recursos hídricos y del Plan Estadual; mantener y operar los equipamientos y mecanismos de gestión; recaudar y aplicar los recursos correspondientes a la cobranza, de acuerdo con el respectivo Plan de Cuenca. El estado fue dividido en tres regiones hidrográficas: Uruguay, Guaíba y Litoral.

La **FEPAM**, órgano ambiental del estado, tiene la atribución de aprobar las propuestas de clasificación de los cuerpos de agua elevadas por los comités, así como conceder otorga en lo referente a las condiciones cualitativas de los recursos hídricos.

De los **instrumentos de planificación y gestión**:

El **Plan Estadual de Recursos Hídricos** (PERH) deberá ser instituido por ley, debiendo contar con los siguientes elementos constitutivos: traducción de los objetivos de la política estadual en metas a ser alcanzadas en plazos definidos; inventario de las disponibilidades y demandas, así como de los conflictos existentes; proyección de los usos y disponibilidades y previsión de los conflictos potenciales; directrices para la otorga y cobranza por el uso del agua.

Los **Planes de Cuenca Hidrográfica** deberán tener como elementos constitutivos: los objetivos de calidad a ser alcanzados en determinado horizonte (clasificación); los programas de intervención estructural y no estructural y sus respectivos esquemas de financiamiento, a través de la determinación de los valores a ser cobrados, del prorrateo de costos y de la previsión de otros recursos complementarios.

Requerirá **otorga** cualquier emprendimiento o actividad que altere la cantidad o calidad de las aguas, a excepción de los usos de carácter individual para satisfacción de las necesidades básicas de la vida. La otorga estará condicionada a las prioridades de uso establecidas por los planes de recursos hídricos y será emitida por el DRH, en lo referente a los aspectos cuantitativos, y por el órgano ambiental, en lo referente a los aspectos cualitativos.

La **cobranza** será aplicada tanto por la derivación de agua como por el lanzamiento de efluentes, estando sus valores establecidos en los Planes de Cuenca. Los valores recaudados serán aplicados exclusivamente en la cuenca de origen, de acuerdo con las intervenciones previstas en los respectivos Planes de Cuenca. Hasta 8 % de esos recursos podrán ser destinados al costeo del Comité y de la Agencia y hasta 2 % podrá ser destinado al costeo de actividades de monitoramiento y fiscalización desarrolladas por el órgano ambiental en la propia cuenca.

El **prorrateo de costos** de obras de uso múltiple o de interés común o colectivo deberá ser negociado en el ámbito del Comité, según criterios y normas a ser reglamentadas.

La **clasificación** de los cuerpos de agua en clases de uso y conservación será propuesta por los comités de cuenca al órgano competente.

Al priorizar la creación de más comités, la Secretaría Ejecutiva no sólo optaba por la estrategia de implementación menos costosa y menos controvertida, sino que también buscaba estimular la movilización social y fortalecer el apoyo social y local de la reforma. Para ello, los reformistas contaban con la contribución del reformulado Fondo de Recursos Hídricos (FRH)¹⁵. Los recursos obtenidos a través del FRH estaban lejos de compensar la falta de cobranza pero ayudaron a financiar algunos ítems mínimos tales como la creación y los costos operacionales de los comités y la realización de estudios diagnósticos de las cuencas del estado.

Para promover la creación de nuevos comités, la Secretaría Ejecutiva siguió una metodología de movilización que típicamente incluía los siguientes pasos: 1) identificación de actores locales que luego liderarían el proceso de movilización; 2) formación de una comisión pro-comité con la participación de actores sociales locales que debían representar la configuración socio-política específica de cada región; 3) eventos de diseminación y movilización organizados por la comisión pro-comité con la asistencia de la Secretaría Ejecutiva; 4) definición de la composición del comité; 5) aprobación de la composición del comité por parte del CRH; 6) organización y realización de elecciones entre organizaciones pre-registradas a tales efectos; 7) creación del comité mediante decreto del Gobernador; 8) elección de la comisión directiva del comité y aprobación del estatuto. Mientras el tercer comité (Comité Santa María) había sido creado en 1994, aun antes de la sanción de la ley estadual de las aguas, cuatro comités (Taquarí-Antas, Caí, Guaíba y Pardo) *plus* varias comisiones pro-comité fueron creados entre 1995 y 1998.

la creación de nuevas agencias burocráticas y tampoco apoyaría la imposición en los usuarios de una tarifa de servicio que muy difícilmente era distinguida de un nuevo impuesto (cf. Cánepa et al., 2001:4; Gutiérrez, 2006:145-51).

¹⁵ El FRH fue creado en 1989 con el objetivo de financiar servicios de ingeniería y obras para aprovechamiento de los recursos hídricos, con fuerte énfasis en la agricultura irrigada (Ley 8.850/89). En 1995, los objetivos del FRH fueron reformulados de modo de incluir la organización de eventos y estudios necesarios para la implementación del sistema estadual de recursos hídricos a través de la Secretaría Ejecutiva del CRH (Decreto 33.282/95). En 1998, el FRH fue fortalecido mediante la incorporación de regalías por generación hidroeléctrica transferidas al estado por el gobierno federal (Decreto 38.697/98).

Esa metodología para la creación de comités ha sido frecuentemente caracterizada como un proceso de abajo-hacia-arriba (Cánepa et al., 2001:25). Debe remarcarse, sin embargo, el rol promotor ejercido por la Secretaría Ejecutiva: diseminación de la nueva legislación, búsqueda de aliados locales, participación en la organización de reuniones y campañas, asistencia en las cuestiones legales, etc. La crucial participación de la Secretaría Ejecutiva se refleja en el hecho de que ninguna propuesta de creación de comité fue rechazada por el CRH – porque que todas las propuestas habían sido previamente guiadas y “acompañadas” por la Secretaría Ejecutiva. A diferencia de los tres primeros comités creados antes de 1995, la creación de comités era ahora una política estadual legalmente establecida y la Secretaría Ejecutiva encaró esa política seriamente. Pero, la Secretaría Ejecutiva siempre fue clara respecto de la importancia de la movilización social: ningún comité sería creado allí donde una demanda local no existiese o no pudiese ser forjada – sólo de esa manera los reformistas podrían argüir que los comités y la reforma contaban con el apoyo de organizaciones y actores locales.

En cuanto a la implementación de los instrumentos de gestión, durante este período (1995-98) sólo se comenzó a implementar la clasificación de las aguas. La agencia a cargo de la clasificación de las aguas, FEPAM, decidió llevar a cabo su implementación sólo allí donde ya hubiese un comité operando, siguiendo para ello un enfoque participativo que, con modificaciones, también sería aplicado bajo los siguientes gobiernos (Haase et al, 2001; Gutiérrez, 2001; Haase & Silva, 2003)¹⁶.

Mientras tanto, la Comisión Consultiva, aún sin tener un papel bien definido en el sistema a partir de la promulgación de la Ley 10.350/94, continuó reuniéndose y ejerciendo la función de asesoramiento hasta 1998, en tanto el propio consejo sólo se reunía una o dos veces al año. Luego de la creación de la Secretaría Estadual de Medio Ambiente (SEMA) en 1999, el rol de la Comisión Consultiva sería asumido por la Cámara Técnica del CRH, creada en 2001.

¹⁶ La clasificación de las aguas consiste en la definición de “clases” de calidad a ser alcanzadas en el futuro en un determinado cuerpo de agua. Funciona como un *target* o estándar prospectivo que en teoría constriñe las directrices del plan de cuenca y, consecuentemente, los proyectos a ser ejecutados en una determinada cuenca.

TERCERA FASE: IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA BAJO EL MANDO DE LA SEMA (1999-2006)

En 1999, tuvo lugar un nuevo cambio de gobierno: el PT ganó las elecciones y Olívio Dutra asumió como nuevo gobernador de estado. A diferencia de los dos cambios anteriores, este nuevo cambio implicó un reemplazo total de los puestos de mando del área de recursos hídricos, pero sin que ello significase ningún cambio sustantivo ni en el modelo de gestión ni en el ritmo de implementación de la reforma.

Cuando asumió el Gobernador Olívio Dutra (PT, 1999/2002), se iniciaron tratativas para la creación de la Secretaria Estadual de Medio Ambiente (SEMA), con el liderazgo del entonces presidente de la FEPAM, Claudio Langone. Cuando la SEMA fue creada, en el segundo semestre de 1999, Langone asumió como Secretario de Medio Ambiente, Volney Fraga fue nombrado en el Departamento de Recursos Hídricos y Virginia Muzell asumió la Secretaria Ejecutiva del CRH. Por primera vez asumieron el mando del sistema de recursos hídricos personas que tenían poca o ninguna experiencia en el proceso de reforma. Sin embargo, los técnicos estatales que venían motorizando la reforma desde los años 1980 consiguieron, como veremos, seguir participando del proceso de reforma desde distintas posiciones del sistema.

Inicialmente, la SEMA incorporó la División de Recursos Hídricos (DRH), mientras que el Consejo de Recursos Hídricos (CRH) y el Fondo de Recursos Hídricos (FRH) continuaron vinculados a la Secretaria de Obras Públicas y Saneamiento, creándose así una división del sistema de recursos hídricos y una duplicidad de papeles. Hasta que la SEMA logró reunir todas las funciones del sistema en diciembre de 2000 (mediante Ley 11.560/00), hubo una transición marcada por fuertes divergencias partidarias y por el hecho de que varios técnicos que habían participado muy activamente durante el gobierno anterior pasaron a integrar los comités, en algunos casos como dirigentes de los mismos (Haase & Silva, 2003).

En 1998, un año antes del cambio de gobierno, se formó el Foro Gaucho de Comités de Cuenca. Según entrevista concedida por Paulo Paim, esa iniciativa partió de su propia persona, quien en la época era Secretario Ejecutivo del CRH y del FRH, y de Luiz Grassi, quien estaba cedido por la CORSAN a la Secretaria Ejecutiva del CRH. Durante la entrevista,

el propio Paim explicitaba sus preocupaciones del siguiente modo:

Estábamos en 1998, el año siguiente terminaría el gobierno del cual yo participaba, y me preocupaba mucho que el gobierno que entrase, fuese de la línea que fuese, manipulase los comités de cuenca. Entonces, yo quería independizarlos lo máximo posible de la tutela del estado, sin romper la constelación del sistema... crear canales horizontales de comunicación, de intercambio de experiencias, en fin, de fortalecimiento de la figura del comité.¹⁷

Durante el gobierno PT, Paim fue el primer presidente del Foro en representación del Comité Sinos (1999/00), sucedido por Isidoro Zorzi (Comité Taquari-Antas, 2000/01), Luiz Antônio Timm Grassi (Comité Lago Guaíba, 2001/02) y Sérgio Cardoso (Comité Gravataí, a partir de 2003). El Foro Estadual de Comités, a pesar de no ser una institución formal del sistema, se fue fortaleciendo como una instancia colegiada de integración entre los organismos de cuenca.

Durante este período, también fue instalada la Cámara Técnica de Asesoramiento Permanente del CRH (Resolución CRH 05/2001), con la inclusión de técnicos que venían participando del proceso de reforma desde hacía varios años y que habían actuado en gobiernos anteriores, como Paulo Paim, Eugênio Cánepa y Luiz Grassi. Así, la Cámara Técnica se constituyó, junto con los comités y con el Foro Estadual de Comités, en un espacio a través del cual los “padres de la reforma” consiguieron seguir participando de la reforma y hacer oír su voz aún “desde afuera” del gobierno.

Mientras ello sucedía, la SEMA pasó a enfatizar la elaboración de los planes de cuenca vis-à-vis los otros instrumentos de gestión. La principal innovación fue la institución de un grupo coordinador del proceso de elaboración, con la participación de representantes del DRH, la FEPAM y el comité respectivo ya desde la fase de elaboración de los términos de referencia utilizados para la contratación de consultores encargados de preparar los planes.

En la práctica, esto no implicó un cambio de modelo sino tan sólo un “cambio metodológico”, como algunos entrevistados señalaron. A pesar de las fuertes disputas políticas y personales entre los

¹⁷ Entrevista de los autores con Paulo Paim realizada en Porto Alegre el 17 de julio de 2002.

TABLA 1
Número de resoluciones del CRH por tipo de asunto 1995-2003

Asunto	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total	%
1. Comités de cuenca		1	9	4	2	4	2	2	24	50
2. Sistemas de irrigación	1	1	1	1	1	1	2	1	9	18
3. FRH		1					1	2	4	8
4. Agencia						1	1		2	4
5. Cámara Técnica Asesora						1		1	2	4
6. Regiones Hidrográficas							1	1	2	4
7. Comité Gestor L. Patos							2		2	4
8. Capacitación						1			1	2
9. Otorga		1							1	2
10. Encuentro Nacional Comités								1	1	2
11. Proyecto de Ley N° 4147						1			1	2
Total	1	4	10	5	3	9	9	8	49	100
Gobierno Estadual	PMDB			PT			PMDB			

Fuente: Haase, 2005:129

“padres de la reforma” y los expertos que tomaron el control de la política hídrica bajo el gobierno del PT, estos últimos nunca pusieron en discusión el modelo de gestión sancionado por la ley de 1994. Ello expresaba que ese modelo había alcanzado un alto grado de consenso entre quienes estaban interesados en la gestión de los recursos hídricos, más allá de las divergencias partidarias y personales existentes. Sin embargo, la reforma seguía siendo aún un asunto de baja prioridad en la agenda del gobierno estadual, y ello se traduciría en un bajo grado de implementación tanto de los instrumentos de gestión como de las agencias de región hidrográfica.

A pesar de que la SEMA organizó en 2002 un seminario para discutir alternativas institucionales para las agencias de región hidrográfica, ninguna agencia fue creada durante el gobierno del PT, hecho considerado por mucho expertos como uno de los principales obstáculos para la continuidad y efectividad del sistema de gestión de los recursos hídricos. En cuanto a los instrumentos de gestión previstos en la Ley 10.350/94, poco fue ejecutado entre 1999 y 2002, a pesar de la intención declarada de la SEMA de priorizar la elaboración de los planes de cuenca¹⁸.

La razón de esa falta de implementación fue la misma que habían enfrentado los “padres de la reforma” en la anterior gestión del PMDB: la baja prioridad de recursos hídricos en la agenda del gobierno estadual y las restricciones presupuestarias a ella vinculadas.

El análisis del contenido de las resoluciones del CRH del periodo 1995-2003 (Tabla 1) también ofrece una idea del estado incipiente de implementación del sistema como un todo: la mitad de las resoluciones aprobadas se refieren a la formación y funcionamiento de comités, mientras un 18 % corresponde a la reglamentación y operación de sistemas de irrigación ya existentes antes de ser instituido el nuevo sistema de gestión. Es de notar la escasez de resoluciones referidas a la implementación de agencias y de instrumentos de gestión.

Un nuevo cambio de gobierno tuvo lugar en 2003, esta vez del PT al PMDB. Con la asunción del Gobernador Germano Rigotto, los expertos del PT abandonaron el comando de la SEMA y los “padres de la reforma” (también llamados “los dinosaurios”) volvieron a ocupar las primeras posiciones del SERH gracias a sus contactos partidarios y personales: Rogério Dewes fue nombrado jefe del

¹⁸ Cf. Haase et al., 2001; SEMA, 2002; Haase & Silva, 2003;

Haase, 2005:109-41; Gutiérrez, 2006:118-62.

Departamento de Recursos Hídricos y Paulo Paim asumió nuevamente como Secretario Ejecutivo del CRH, mientras otros “dinosaurios” como Luiz Grassi y Eugênio Cánepa siguieron haciéndoles compañía desde la Cámara Técnica del CRH y desde los comités y otras organizaciones.

En vez de adoptar un nuevo enfoque, Paim y Dewes siguieron la estrategia del gobierno anterior y continuaron priorizando la elaboración de los planes de cuenca. Ellos recurrieron, incluso, a la misma metodología diseñada por los expertos del PT. Pero, a diferencia de sus sucesores, consiguieron un compromiso para que los recursos del FRH no fuesen “contingenciados” por la Secretaría de Hacienda del estado sino aplicados en la implementación de la reforma y otros gastos de infraestructura. Así, una resolución del CRH aprobada en enero de 2006 (Resolución CRH 18/06) asignó tres millones de reales dentro del presupuesto del FRH para comenzar, continuar y consolidar los planes de ocho de cuencas hidrográficas (Pardo, Caí, Gravataí, Taquarí-Antas, Ibicuí, Vacacaí, Santa Maria e Guaíba)¹⁹.

Con todo, pese a los esfuerzos renovados de los “padres de la reforma” y a los de sus colegas del PT, más de diez años después de la sanción de la ley de las aguas de 1994 (y más de veinte años después de comenzado el proceso de reforma) poco se ha avanzado, al menos hasta 2006, en la implementación de las agencias y de los instrumentos de gestión.

Particularmente notoria ha sido la escasa discusión pública, entre quienes han participado activamente del proceso de reforma desde 1994, respecto de la implementación de la cobranza. Según un alto funcionario de la SEMA entrevistado en 2004, aún para entonces no estaban dadas las condiciones políticas y sociales para comenzar a discutir la cobranza, la cual, en su opinión, no sería implementada antes de los próximos cinco años. Esa percepción pudo ser corroborada por los autores durante el III Encuentro Estadual de Comités de Cuencas Hidrográficas, realizado en Porto Alegre en 2004. Uno de los principales *encaminhamentos* de los participantes en el encuentro fue la efectiva implementación del sistema estadual

de recursos hídricos. Sin embargo, ninguna mención se hacía al instrumento de la cobranza, el cual, pese a constituir la pieza financiera clave para que los comités puedan funcionar efectivamente y cumplir los objetivos para los cuales son creados, prácticamente no fue discutido en los distintos grupos de trabajo y paneles del encuentro.

LA REFORMA GAUCHA EN PERSPECTIVA

La reforma hídrica de Río Grande del Sur ha alcanzado hasta ahora resultados ambiguos. Por un lado, Río Grande del Sur se ha destacado entre los estados brasileiros por aplicar uno de los modelos de gestión más descentralizados y participativos. Ningún otro estado, con la posible excepción de Minas Gerais²⁰, ha avanzado tanto como Río Grande del Sur en lo que respecta a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la creación y operación de comités de cuenca²¹. Además, la legislación hídrica gaucha ha otorgado a los comités una gran dosis de autonomía al estipular que los recursos de la cobranza no son transferibles y al asegurar a los comités una representación significativa en el Consejo Estadual de Recursos Hídricos²².

Por otro lado, la implementación de los instrumentos de gestión diseñados para convertir a los comités en organizaciones efectivas era, al menos hasta 2006, muy pobre. Durante los últimos años, la SEMA ha estado trabajando en la elaboración de algunos planes de cuenca y también en distintas alternativas para la creación de agencias. Sin embargo, aun cuando todos los planes estuvieran terminadas y algunas agencias fueren eventualmente creadas, la pregunta pendiente es cómo serán financiados las intervenciones y programas definidos en esos planes toda vez que la implementación de la cobranza parece, aún después de 2006, estar lejos de ser comenzada.

El retraso en la implementación de los instrumentos de gestión se debe a la falta de interés o de apoyo de parte de los máximos tomadores de decisión en el poder ejecutivo y en el parlamento. Esa falta de apoyo político tiene varias raíces: 1) la baja prioridad gubernamental de las cuestiones vinculadas con recursos

¹⁹ Adicionalmente, la SEMA negoció un acuerdo de cooperación con la UNESCO para estudiar alternativas financieras y legales para la creación de agencias regionales de agua. También financiado a través del FRH, el estudio debía ser comenzado en julio de 2005 y concluido para mediados de 2006, pero aún estaba inconcluso cuando este artículo fue sometido a aprobación en diciembre de 2006.

²⁰ Cf. Lobato, 2003:97-110.

²¹ Hasta 2003, 16 comités (de un total de 25 cuencas) habían sido instalados en Río Grande del Sur (www.sema.rs.gov.br/sema - visitado el 3 de febrero de 2006)

²² En 2001, el número de representantes de los comités en el CRH fue elevado de 3 a 7 (Ley 11.685/01).

hídricos frente a otras cuestiones; 2) las restricciones presupuestarias y fiscales del gobierno estadual y finalmente 3) la falta de percepción clara sobre qué es exactamente la cobranza – algunos confunden la cobranza con otro (impopular) impuesto en vez de verlo como un mecanismo de financiación.

La pregunta que inmediatamente surge frente a este cuadro es cómo fueron posibles la emergencia temprana y el avance gradual de la reforma hídrica a pesar de la baja prioridad gubernamental de los temas hídricos y de las restricciones presupuestarias del gobierno estadual. Más aun, cómo fue posible la continuidad de la reforma a pesar del constante cambio de gobierno. La razón primaria de semejante logro reside en el trabajo constante de un grupo de técnicos reformistas y de sus múltiples conexiones personales, burocráticas, sociales y partidarias.

El análisis de los nombres de los participantes en las diferentes actividades desarrolladas corrobora la continuidad de un grupo de técnicos involucrados en la implantación del nuevo sistema. Sólo como ilustración, y sin menospreciar la reconocida actuación que muchas otras personas tuvieron en el proceso de reforma ni las otras actividades en que las personas a continuación referidas participaron, la Tabla 2 y el Cuadro 2 muestran la participación y continuidad de los llamados “padres de la reforma” a lo largo de todo el proceso, así como sus múltiples conexiones burocráticas, sociales y partidarias.

Uno de los rasgos salientes de los técnicos que lideraron el proceso de reforma es su compromiso con un amplio modelo de participación que privilegia la actuación de usuarios y organizaciones sociales. En realidad, si se analiza todo el proceso de reforma, pueden sacarse dos conclusiones en lo que respecta a la participación de organizaciones sociales. Por un lado, ha habido un importante grado de movilización de organizaciones sociales en torno a cuestiones concretas en las cuencas con mayores problemas de cantidad o calidad, tal como aconteció en los ríos Sinos, Gravataí y Santa María. Por otro lado, los técnicos estaduais que lideraron la reforma supieron aprovechar esa movilización para instalar un nuevo modelo integrado y participativo.

Varios estudios destacan que la implementación de un proyecto de gestión participativo se ve favorecida cuando en determinadas posiciones-clave del aparato estatal existen individuos que se comprometen con ese proyecto²³. Ese compromiso es apreciado por las

organizaciones sociales involucradas como un elemento decisivo para la implementación exitosa de experiencias participativas. Lo inverso también es cierto: personas que, ocupando ciertas posiciones, son hostiles a cualquier enfoque participativo pueden inviabilizar la construcción de nuevos espacios públicos de gestión (Dagnino, 2002).

Igualmente, los estudios sobre consejos gestores de políticas sociales realizados por Fuks (2002) indican la necesidad de matizar el concepto de “participación ampliada”, frecuentemente asociado a la idea de una nueva “institucionalidad”. El análisis de los sectores que son representados en cada consejo sugiere una evaluación más cuidadosa respecto del consejo como espacio privilegiado para abrigar nuevas relaciones estado-sociedad. En su caso de estudio, Fuks (2002) observa que 70 % por ciento de los entrevistados ejercen alguna actividad pública, hecho en parte asociado a la participación de representantes de hospitales públicos en el segmento “prestadores de servicio”. Pero aún en el segmento “usuarios”, 50 % de los entrevistados ejerce alguna actividad pública. Una situación semejante puede ser observada en los comités de cuenca de Río Grande del Sur.

Gutiérrez (2001), al estudiar quiénes participan en el Comité Gravataí, hace una distinción entre técnicos y ambientalistas (asociada a la distinción estado-sociedad), pero resalta algunos aspectos interesantes. Aun cuando los técnicos aludidos sean empleados estatales y los ambientalistas sean miembros de ONGs, es notable el número de casos de “doble afiliación” o “doble camiseta”. De un total de 12 miembros y ex-miembros entrevistados en 2001, 5 pertenecen tanto a una agencia estatal (estadual o municipal) como a una organización social o a una universidad. En el caso de los ambientalistas, se trata de personas que son miembros de organizaciones ambientalistas pero que también ejercen funciones en órganos públicos estaduais o municipales. En el caso de los técnicos, se trata fundamentalmente de personas que, además de ser empleados públicos, también forman parte de asociaciones técnico-científicas. De los 5 casos, tres son particularmente interesante porque participaron del proceso con diferentes camisetas: como técnicos y como miembros de organizaciones sociales alternativamente²⁴.

En cuanto al propio papel del conocimiento técnico, es importante hacer una distinción entre técnicos-estado y técnicos-sociedad (Haase, 2002; 2005:131-141). En el

²³ V.g. Lemos, 1998; Dagnino, 2002; Fuks, 2002.

²⁴ Este fenómeno puede estar expresando la existencia de una “red” hídrica que, más allá de posibles diferencias “instrumentales”, se habría formado entre miembros de ONGs y técnicos estaduais y municipales, sustentando, se podría decir, la propia existencia del comité.

TABLA 2
“Padres de la Reforma” de Río Grande del Sur
Participación en eventos, grupos y organizaciones seleccionados

	CEEIG 1979-80	Grupo de Trabajo Sistema Estadual 1985	Elabo- ración Ley Hilda Souza 1987-88	Comisión Consultiva 1987-90	Semina- rio Río Gravataí 1988	Secretaría Ejecutiva CRH 1991-94	Grupo de la Ley de las Aguas 1991-92	Secretaría Ejecutiva/ Depar- tamento Recursos Hídricos 1995-99	Cámara Técnica CRH 2001-02	Secretaría Ejecutiva/ Depar- tamento Recursos Hídricos/ Cámara Técnica 2003-05	III En- cuentro Estadual de Co- mités de Cuenca 2004
Rogério Dewes (técnico DNAEE)	X			X	X	X	X	X		X	X
Paulo Paim (técnico METROPLAN)	X			X	X	X	X	X	X	X	X
Eugênio Cánepa (técnico CIENTEC)				X	X		X		X	X	X
Luiz Grassi (técnico CORSAN)		X	X	X	X		X	X	X	X	
Antonio Lanna (profesor IPH)	X			X			X				
Maria Lúcia Silva (técnico FEPAM)	X	X		X			X				X
Verena Nygaard (Procuradora-General)		X	X	X			X				

Fuente: Gutiérrez, 2006:126

CUADRO 2

Trayectoria de los “padres de la reforma”

Antônio Eduardo Lanna fue profesor del Instituto de Investigaciones Hidráulicas (IPH) de la UFRGS, donde fue responsable del área de gestión de recursos hídricos. Participó de reuniones del CEEIG en el período 1979-82. Además de numerosas actividades académicas y de consultoría, tuvo participación en situaciones claves, como ser la Comisión Consultiva del CONRHIRGS, reactivada en 1989-90 y considerada como el “embrión” de la futura Ley Gaucha de las Aguas, y el grupo instituido por el gobierno estadual en 1991 para elaborar el texto de esa ley. Actualmente, está retirado pero continúa actuante en el área a través de consultorías.

Eugênio Cánepa es economista de la CIENTEC. Participó de las siguientes actividades: comisión temática del seminario que resultó en la creación del Comité Gravataí y del grupo de trabajo en 1988; seminario de 1989 sobre modelos de gestión, en el cual presentó la experiencia francesa; grupo de trabajo instituido en 1991 para elaborar el texto de la ley estadual; comisión de gestión del Comité Gravataí en 1991-93; Cámara Técnica del CRH en 1999-02. Actualmente es representante de la CIENTEC en el Comité Taquari-Antas, donde tuvo participación fundamental desde su creación.

Luiz Antônio Timm Grassi fue técnico de la CORSAN hasta su jubilación en 1999, desempeñándose en la Asesoría de Recursos Hídricos. En 1985, participó del grupo formado por el gobierno estadual con vistas a disciplinar el uso de las aguas del estado. En 1988, asesoró a la diputada Hilda Souza (PMDB) en la formulación de la ley 8735/88 que mandaba crear el SERH. Ese mismo año, participó de la comisión coordinadora del seminario que resultó en la creación del Comité Gravataí y de un grupo de técnicos preocupados con el problema del agua. Presentó la experiencia de los Estados Unidos en seminario realizado en 1989 para discutir modelos de gestión. Participó del grupo instituido por el gobierno en 1991 para elaborar el texto de la ley de recursos hídricos. Participó de la comisión técnica de gestión del Comité Gravataí en 1991-93. Fue presidente de la Comisión Consultiva del CRH en 1999. Actualmente participa, en representación de la ABES, del Comité Lago Guaíba, habiendo ocupado previamente su presidencia.

Maria Lúcia Coelho Silva es ingeniera sanitaria de la FEPAM, actuando la mayor parte de su carrera en el área de recursos hídricos y habiendo ejercido varios cargos de jefatura. Entre 1979 y 1982, fue asesora del representante de Medio Ambiente en el CEEIG. Vinculada con el PMDB, en 1985 participó, junto con Luiz Grassi, del grupo formado para disciplinar el uso de las aguas del estado. También participó de un grupo de técnicos identificados con la problemática del agua formado en 1988; del grupo instituido en 1991 por el gobierno estadual para elaborar el texto de la ley de recursos hídricos; y de la comisión técnica de gestión del Comité Gravataí en 1991-93. Actualmente es Presidenta de la ABES/RS, la cual cuenta con representación en 9 comités de cuenca (incluidas 2 presidencias y 1 vice-presidencia), representado ella misma a la ABES en el Comité Sinos.

Paulo Paim es técnico de la METROPAN. Participó de reuniones del CEEIG, como suplente del representante de la METROPAN, entre 1979 y 1982. En 1988, participó de una comisión temática del seminario que resultó en la creación del Comité Gravataí. Participó del grupo instituido en 1991 por el gobierno estadual para elaborar el texto de la ley de recursos hídricos. Gracias a sus vínculos con el PMDB, fue secretario ejecutivo del CRH entre 1995 y 1998 y entre 2003 y 2006. Fue integrante de la extinta Comisión Consultiva del CONRHIRGS/CRH, de la cual llegó a ser presidente. Fue presidente del Comité Sinos en representación de ABES entre 1999 y 2002 y miembro de la Cámara Técnica del CRH durante ese mismo período. Durante la última administración del PMDB (2003-2006), acumuló las funciones de Secretario Ejecutivo del CRH y Jefe de la División de Planificación del DRH.

Rogério Dewes fue técnico del DNAEE hasta su extinción a comienzos de los años 1990s. Participó del CEEIG creado en 1979, de la Comisión Consultiva del CONRHIRGS entre 1987 y 1990 y del Seminario del Río Gravataí en 1988. Gracias a sus vínculos con el PDT, en 1991 fue nombrado Secretario Ejecutivo del CONRHIRGS. Como tal, integró el grupo de expertos que entre 1991 y 1992 formuló la ley estadual de recursos hídricos, el cual fue conformado por iniciativa suya. En 1995, con la asunción del PMDB, hizo una *trocadinha* con Paulo Paim, quien lo reemplazó en la Secretaría Ejecutiva mientras él asumía la jefatura de la nueva División de Recursos Hídricos. Cuando el PMDB volvió al gobierno en 2003, fue nombrado Director del Departamento de Recursos Hídricos.

Verena Nygaard es procuradora general de estado. Especializada en legislación ambiental, participó en 1985 del grupo formado por el gobierno para discutir el uso de las aguas públicas del estado. Participó de la Comisión Consultiva entre 1987 y 1990. En 1988, asesoró a la diputada Hilda Souza (PMDB) en la formulación de la ley 8735/88 que mandaba crear el SERH y al relator constitucional en la redacción del Artículo 171 de la Constitución Nacional, el cual sentó las bases jurídicas del nuevo modelo de gestión. Entre 1991 y 1992, formó parte del grupo instituido por el gobierno para elaborar el texto de la ley de recursos hídricos. Vinculada al PMDB, fue presidenta de la FEPAM bajo el gobierno Simón y presidenta de la Fundación Zoobotánica entre 2003 y 2005.

Fuente: elaborado en base a Haase, 2005:133-34; Gutiérrez, 2006:118-162.

Comité Sinos, por ejemplo, además de los técnicos que representan a las secretarías y agencias estatales, varios representantes de otras categorías (usuarios privados y organizaciones sociales) también presentan un “perfil técnico” – el representante de una ONG también es técnico municipal, el representante de las empresas mineras es un consultor técnico contratado para tramitar licenciamientos ambientales, etc. Este fuerte componente técnico de los miembros de comité puede ser al mismo tiempo un facilitador, en la medida en que coloca el saber técnico a disposición del comité, como un obstaculizador, en la medida en que dificulta el diálogo con el saber local de participantes legos, tal como ocurre, según entrevistados, con los agricultores.

En términos generales, aunque la participación de las organizaciones sociales haya sido muy importante en la creación de los primeros comités y, por extensión, en la implementación del nuevo modelo de gestión, tres aclaraciones deben ser hechas respecto de la interacción entre actores estatales y actores de la sociedad civil:

1. Quienes formularon la política estadual fueron en su inmensa mayoría (cosa nada sorprendente) técnicos estaduais – basta con sólo estudiar el currículo de los “padres de la reforma”: ninguno de ellos representa pura o prioritariamente a la sociedad civil.
2. Varios miembros de comité visten la doble camiseta estado-sociedad, representando ora al estado, ora a la sociedad civil, lo cual se complementa con la alta formación técnica de la mayoría de los miembros, sin importar a qué sector representan.
3. La participación y movilización de las organizaciones sociales en el nivel de los comités fue “aprovechada” por los técnicos reformistas para impulsar y dar continuidad a la reforma en el nivel estadual. Como ilustración emblemática, el currículo de los “padres de la reforma” muestra cómo varios técnicos recurren a la camiseta “sociedad” para presionar al estado y garantizar la continuidad de la reforma “desde afuera” del estado cuando los cambios de gobierno desfavorecen sus posiciones dentro del sistema estadual de recursos hídricos – y esa es sólo una de las maneras en que puede pensarse cómo la participación de la sociedad es aprovechada por los técnicos.

De aquí se deduce que la participación directa de la sociedad civil (usuarios privados incluidos) ha tenido lugar sobre todo en la creación y funciona-

miento de los comités, mientras que la formulación y la dirección de la política hídrica estadual ha estado dominada por técnicos, los cuales se han valido de la participación de la sociedad (incluso a través de sus propias personas) como un recurso para obtener apoyo político e influir en el proceso de reforma. En resumen, es posible afirmar que el nuevo modelo de gestión hídrica en implantación en Río Grande del Sur fue generado en la intersección entre sociedad civil y administración estatal, con fuerte predominio de los técnicos reformistas.

Estas observaciones pueden indicar un proceso más pautado por la sumatoria de voluntades individuales que por una voluntad política de un gobierno determinado. Aún más si consideramos que, desde que comenzó el proceso de reforma, pasaron varios gobiernos pero los técnicos que participaban en la reforma continuaban siendo los mismos. Todos los que fueron acompañando el proceso desde el principio pueden observar que, en todos los eventos sobre el tema, era posible encontrar siempre las mismas personas, todos técnicos y todos “viejos conocidos”. La continuidad de ese grupo de técnicos se debió no sólo a su inserción dentro de los aparatos burocráticos sino también a sus contactos partidarios y personales con los sucesivos gobiernos y a su capacidad de construir alianzas con actores locales y con organizaciones de la sociedad civil (llegando a veces, incluso, a cambiar de “camiseta” para seguir involucrados en el proceso de reforma).

Se registra, por tanto, una cierta paradoja en lo respecta a la participación estatal: si, por un lado, el estado garantiza la continuidad de la reforma permitiendo, de diversas formas, que un grupo de técnicos de distintos sectores continúe trabajando en los comités, en el CRH y en otros órganos de estado, el gobierno estadual como un todo, o más específicamente, el poder ejecutivo electo, dificulta o demora la implementación de los instrumentos y organizaciones necesarios para el funcionamiento pleno del nuevo modelo de gestión.

En cuanto a las cuestiones político-partidarias, existen controversias respecto de cómo las mismas han afectado la implantación del sistema, especialmente respecto de la asunción del PT en 1999. En la página de internet del Comité Sinos (www.comitesinos.com.br), dice que el Foro Estadual de Comités fue creado “medio en rebeldía con el gobierno” (en referencia al gobierno de Olívio Dutra/PT) por haberse “detectado la necesidad de una acción conjunta frente al nuevo gobierno estadual en

el sentido de defender la consolidación del SERH, garantizando la unicidad de su coordinación”. Para varios miembros del comité entrevistados, el hecho de que el PT asumiera el gobierno, tanto por su *modus operandi* como por los cambios de cartera ocurridos, atrasó la implementación del sistema, aun cuando el gobierno PT no intentó cambiar el modelo de gestión promulgado por la ley de 1994 (Haase, 2002; 2005:109-41).

Gutiérrez (2001), estudiando el Comité Gravataí, también verifica que varios entrevistados opinaban que los cambios de gobierno y las divisiones partidarias habrían retardado la implementación del sistema. Con todo, al trazar una *time-line* desde el gobierno Simón (PMDB, 1987/90) hasta el tercer año del gobierno Dutra (PT, 1999/04) con las acciones relativas a la política hídrica de cada período, concluye que durante esos quince años la política de recursos hídricos de Río Grande del Sur fue avanzando gradualmente, con demoras y algunos reflujos, a lo largo de los sucesivos cambios de gobierno. El análisis de las resoluciones aprobadas por el CRH a lo largo de los diferentes gobierno estaduais conduce a una conclusión semejante (cf. Tabla 2).

Con todo, no hay que restar importancia a las dificultades que resultan del constante cambio de gobierno y de la baja prioridad que la reforma hídrica ha tenido hasta ahora en la agenda de todos los gobiernos. Si esta última dificultad la implementación de elementos claves como las agencias de región hidrográfica y la cobranza, el primero ciertamente no ayuda a que se consoliden los pequeños avances que los técnicos reformistas puedan ir logrando en la implementación de los instrumentos de gestión. Esta situación conlleva dos riesgos.

El primero riesgo es que los “padres de la reforma” y los técnicos reformistas que los han venido acompañado no logren “acomodarse” con el próximo cambio de gobierno (una posibilidad que siempre hay que tener en cuenta), minando de ese modo la continuidad de la reforma o, en todo caso, la continuidad del actual modelo de gestión. El segundo riesgo es que, ante la falta de resultados concretos, los individuos y las organizaciones públicas y privadas que participan en los comités pierdan interés en seguir haciéndolo, amenazando de ese modo con paralizar la reforma “desde abajo”.

Hasta 2006, los técnicos reformistas y todos aquellos que han estado participando de las actividades de los comités y de otras instancias colegiadas

del sistema consiguieron sortear esos riesgos. La pregunta pendiente es si podrán seguir haciéndolo ante cada nuevo cambio de gobierno y sin contar con el concurso de las agencias de región hidrográfica y de la cobranza – o de otros instrumentos que cumplan las mismas funciones que los “padres de la reforma” esperaban garantizar con ellas.

ACRÓNIMOS

- ABES – Asociación Brasileira de Ingeniería Sanitaria
- AEBA – Asociación de Ex-Becarios da Alemania
- ANA – Agencia Nacional de Aguas
- CEEIG – Comité Ejecutivo de Estudios Integrados del Guaíba
- CIENTEC – Fundación de Ciencia y Tecnología
- CONRHIRGS – Consejo de Recursos Hídricos de Río Grande del Sur (1981-1994)
- CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamiento
- CRH – Consejo Estadual de Recursos Hídricos de Río Grande del Sur (desde 1995)
- DNAEE – Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica
- DRH – División de Recursos Hídricos de de Río Grande del Sur
- FEPAM – Fundación Estadual de Protección Ambiental de Río Grande del Sur
- FRH – Fondo de Recursos Hídricos de Río Grande del Sur
- IPH – Instituto de Investigaciones Hidráulicas de la Universidad Federal de Río Grande del Sur
- METROPLAN – Fundación Estadual de Planificación Metropolitana y Regional
- MMA – Ministerio de Medio Ambiente
- PDS – Partido Democrático Social
- PDT – Partido Democrático Trabalhador
- PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro
- PT – Partido de los Trabajadores
- SEMA – Secretaría Estadual de Medio Ambiente de Río Grande del Sur
- SERH – Sistema Estadual de Recursos Hídricos
- UFRGS – Universidad Federal de Río Grande del Sur
- UPAN – Unión Protectora del Ambiente Natural

Referências

- ANA, 2002. "Plano Nacional de Recursos Hídricos – Documento Base de Referencia." Agência Nacional das Águas, Brasília, Dezembro de 2002.
- BARRAQUÉ, B., 1997. *As políticas da água na Europa*. Instituto Piaget, Lisboa.
- BARRAQUÉ, B., 1999. "Subsidiary Water in a Complex Europe: Decision Levels, Federalism, and Decentralization." Trabalho apresentado na Semana Internacional de Estudos sobre Gestão de Recursos Hídricos, Foz do Iguaçu, Brasil, Abril 19-23, 1999.
- BARTH, F., 2003. "The Experience of the State of São Paulo, Brazil, and its Repercussions on the National Scene." In: TORTAJADA, C. et al. (eds.), *Water Policies and Institutions in Latin America*. Oxford University Press, Oxford.
- CÁNEPA, M. E. & GRASSI, L. A. T., 2000. "A lei das águas no Rio Grande do Sul: no caminho do desenvolvimento sustentável?" *Revista Ciência & Ambiente*, 21, Julho-Dezembro 2000, 135-52.
- CÁNEPA, M. E., ZORZI, I. GRASSI, L. A. T. & SOARES NETO, P. B., 2001. "Os comitês de bacia no Rio Grande do Sul: formação, dinâmica de funcionamento e perspectivas." Comitê de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica Taquari-Antas, Agosto de 2001.
- CONCA, K., 2006. *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. The MIT Press, Cambridge and London.
- DAGNINO, E., 2002. "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades." In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Ed. Paz e Terra, São Paulo. www.pazeterra.com.br.
- DEWES, Rogério. 2000. "O sistema estadual de recursos hídricos no Rio Grande do Sul." In: BALARINE, O. F. O. (org.). *Projeto Rio Santa Maria: a cobrança como instrumento de gestão das águas*. EDIPUCRS, Porto Alegre.
- FORMIGA JOHNSSON, R. M. & LOPES, P. D. (orgs.). 2003. *Projeto Marca d'Água: seguindo a mudança na gestão das bacias hidrográficas do Brasil. Caderno 1: retratos 3x4 das bacias pesquisadas*. Finatec/UnB, Brasília. www.marcadagua.org.br.
- FUKS, M., 2002. "Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná". 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, 2002.
- GÉNIN, B., 2005. "Comparação entre os sistemas da França e do Brasil: planejamento territorial e Gestão de Recursos Hídricos." Relatório de Estágio Realizado na METROPLAN, Porto Alegre, Setembro de 2005.
- GUTIÉRREZ, R. A., 2001. "Projeto Marca D'Água - Relatórios de Pesquisa 2001: Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí, Rio Grande do Sul." Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas/UnB, Brasília. www.marcadagua.org.br.
- GUTIÉRREZ, R. A., 2006. *Between Knowledge and Politics: State Water Management Reform in Brazil*. PhD Dissertation, The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland (USA), October 2006.
- HAASE, J., 2002. "Projeto Marca D'Água - Relatórios de Pesquisa 2001: Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, Rio Grande do Sul." Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas/UnB, Brasília. www.marcadagua.org.br.
- HAASE, J., 2005. *O encontro estado e sociedade na política gaúcha das águas*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (Brasil), Maio de 2005.
- HAASE, J., SILVA, M. L. C. & COBALCHINI, M. S., 2001. "Evolução do processo de enquadramento na gestão de recursos hídricos – Experiências no Rio Grande do Sul". Anais do IV Diálogo Interamericano de Gerenciamento de Águas. Foz do Iguaçu, 2001.
- HAASE, J. & SILVA, M. L. C., 2003. "Participação da sociedade no processo de enquadramento dos recursos hídricos: experiência no Rio Grande do Sul". Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. ABRH. Curitiba, 2003.
- LANNA, A. E. L., 1995. *Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos*. IBAMA, Brasília.
- LANNA, A. E. L., 2000. "Sistemas de gestão de recursos hídricos: análise de alguns arranjos institucionais." *Revista Ciência & Ambiente*, 21, Julho-Dezembro 2000, 21-58.
- LEMOES, M. C. M., 1998. "The Politics of Pollution Control in Brazil: State Actors and Social Movements Clearing Up Cubatão." *World Development*, 26, 1, 75-87.
- LOBATO DA COSTA, F. J., 2003. "Estratégias de Gerenciamento dos Recursos Hídricos: Áreas de Cooperação com o Banco Mundial." *Série Água Brasil*, 1, Banco Mundial, Brasília, Abril 2003.
- SEMA, 2002. *Relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos no Estado do Rio Grande do Sul*. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Porto Alegre, 2002.

Janine F. Haase FEPAM, Porto Alegre, Brasil. janinefh@fepam.rs.gov.br

Ricardo A. Gutiérrez Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina. Ricardo.Gutierrez@unsam.edu.ar