Águas brasileiras: a gestão integrada como mediadora do conflito de racionalidades no campo da gestão dos recursos hídricos

Brazilian water resources management: looking at integrated and participative management as a conflict mediator of contrasting rationalities

Adonai Teles
Marcelo Milano Falcão Vieira

RESUMO

Os objetivos deste artigo são delinear o conflito existente entre duas racionalidades presentes no campo organizacional da gestão dos recursos hídricos no Brasil e apresentar a gestão integrada como o elemento mediador desse conflito. A primeira das racionalidades, chamada técnico-mercantil, caracteriza-se pela hegemonia da dimensão econômica no modo de pensar os instrumentos de gestão dos recursos hídricos, pela hegemonia do discurso técnico no ambiente de gestão e por um viés privatizante dos recursos hídricos. A segunda – racionalidade socioambiental – rejeita o mercado como elemento central da gestão das águas e caracteriza-se pela utilização de instrumentos econômicos com propósitos educativos, pela preocupação com a sustentabilidade, pela manutenção da água como bem público e pela expansão da participação efetiva da sociedade civil1 na gestão integrada das águas. Acredita-se que a participação dos setores sociais mais identificados com a racionalidade socioambiental, principalmente as organizações ambientalistas, as associações de moradores, os pescadores e outros, influenciará o balanço de poder centrado hoje nos atores do campo que possuem os recursos financeiros e técnicos para orientar as discussões e fazer valer seus pontos de vista no campo.

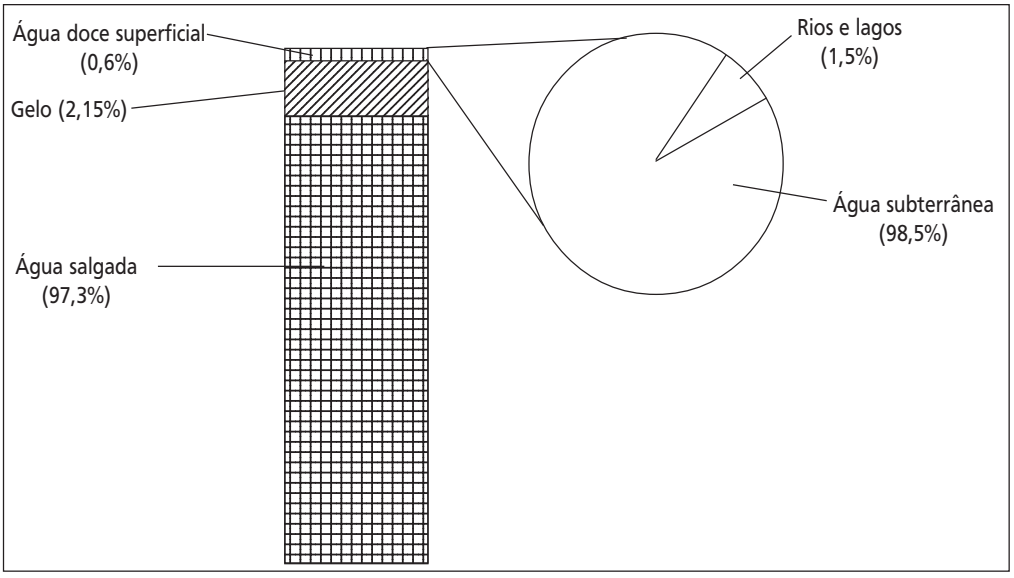
Palavras-chave: Gestão de recursos hídricos; Racionalidade técnico-mercantil; Racionalidade socioambiental.

• Texto recebido em 13/10/2004 e aprovado para publicação em 10/6/2005.

A água ainda parece ser, para uma grande parcela da sociedade, segundo a simples observação de hábitos cotidianos privados ou abertos, um recurso inesgotável e de baixíssimo valor econômico. Nada mais distante da realidade.

Apenas para ficar no imediatamente observável, seu valor econômico deriva da sua participação na produção dos mais diversos produtos naturais, em especial dos alimentos ou manufaturados e da sua indispensabilidade à manutenção da saúde e da vida humana. A disponibilidade imediata de água doce em quantidade e facilidade de acesso também é baixa, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1. Distribuição da água na Terra.



Fonte: Zimbres, s.d.

Na exploração desse valor econômico, o processo de comercialização sobre as águas minerais e fósseis, extraídas de fontes cada vez mais profundas, esgota, numa velocidade infinitamente superior aos ciclos hidrológicos de séculos ou

milênios, essas reservas naturais indispensáveis à recomposição dos aqüíferos superficiais.

Outro fator de fomento à comercialização da água, ou de seu uso, é o aumento da demanda pelo seu tratamento. O crescente nível de poluição que os corpos d'água experimentam aumenta a pressão sobre os custos de captação – mais distante, mais profunda – e de tratamento para torná-la salubre, potável ou apenas menos contaminada. A preservação dos mananciais correntes de água repercute na matriz energética, o que lhe atribui nova dimensão econômica.

Não diretamente ligada à comercialização encontra-se outra questão importante, a da transposição das águas entre rios com o objetivo de aumentar o poder de drenagem em regiões de seca prolongada. Falar da água, então, é falar de economia e propriedade, de dinheiro e de mercado, já que ela é, legalmente, "um recurso natural limitado, e dotado de valor econômico" (Lei federal 9.433/1997).[1]

A proteção de águas doces das nascentes que compõem o ciclo hidrológico é necessidade que supera em muito o aspecto econômico e que dispensa cálculos hídricos ou energéticos e modelos econométricos para ser considerada essencial. A existência ou não de água no futuro, em quantidade suficiente e qualidade adequada ao consumo, é uma perspectiva determinante para a manutenção da vida no planeta. Falar sobre água significa, pois, falar da vida em suas diversas formas de manifestação.

Este artigo constitui um ensaio teórico no qual argumenta-se que essas distintas visões se baseiam em racionalidades – relações entre meios e fins (DEWEY *apud* ABBAGNANO, 2000) – peculiares. Assim, o objetivo deste ensaio é delinear o conflito existente entre duas racionalidades que orientam a ação de diferentes atores sociais componentes do campo organizacional da gestão dos recursos hídricos no Brasil. A uma racionalidade atribui-se a categorização técnico-mercantil e a outra a categorização socioambiental.

Então, segundo Aristóteles (*apud* THIRY-CHERQUES, 2003), a sabedoria prática – aquela que nos permite saber como agir nas situações apresentadas pela vida – conduzirá ao que é adequado ou perfeitamente ajustado, ou seja, ao justo meio. A gestão integrada dos recursos hídricos será apresentada como o "operador conceitual" (MACHADO, 2003, p. 24) por meio do qual pode-se tentar superar o con-

[1] Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos: I – consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; II – associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; III – organizações técnicas e de ensino e pesquisa com interesse na área de recursos hídricos; IV – organizações não-governamentais com objetivos de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade; V – outras organizações reconhecidas pelo Conselho Nacional ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.
Art. 48. Para integrar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, as organizações civis de recursos hídricos devem ser legalmente constituídas (Lei Federal 9.4333 de 1997).

flito entre racionalidades. A gestão dos recursos hídricos no Brasil, conforme definida pela Lei das Águas,[2] será o espaço onde se dará o choque entre racionalidades que representam o viés economicista e o viés ambientalista no trato das águas.

Sobre a definição de razão e racionalidade

As características principais das racionalidades que predominam no campo estão orientadas ao comércio e à preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, da vida. A racionalidade que prioriza o homem e a vida considera o componente mercantil tão-somente como uma ferramenta do processo de gestão.

Mas o que vem a ser racionalidade no contexto deste trabalho? Primeiramente, ser racional pressupõe a possibilidade do uso da razão (ABBAGNANO, 2000). Desse modo, uma racionalidade é o conjunto de argumentos ou provas que permitem ao indivíduo supor ter razão ou "estar com a verdade" (ABBAGNANO, 2000, p. 824).

A razão, por sua vez, está ligada a uma orientação na geração de conhecimento sobre "todos os campos em que seja possível a indagação ou investigação" (ABBAGNANO, 2000, p. 824). Ela é, pois, um elemento orientador da reflexão e da ação humana em geral, idéia que se apóia na afirmação de Whitehead (*apud* ABBAGNANO, 2000, p. 826) de que a função da razão é "promover a arte da vida", pois deve agir sobre o ambiente para gerar formas de vida mais satisfatórias e perfeitas. A razão seria, ainda, um elemento que, em qualquer campo, representa um critério universal para comportamento do homem (WHITEHEAD *apud* ABBAGNANO, 2000).

Considerando verdadeiro que a razão permite algum critério universal para o comportamento, como então podem haver racionalidades conflitantes? Ou ainda, como se reúnem argumentos e provas sobre um mesmo tema que sustentem modos distintos de ação?

Bem, "a disparidade de nossas opiniões não provém do fato de umas serem mais racionais que as outras, mas apenas porque conduzimos nossos pensamentos por caminhos diferentes" (ABBAGNANO, 2000, p. 825). Por analogia, vivências distintas permitem que, mesmo com o uso de uma razão comum a todos os seres humanos, sejam construídos argumentos e provas que sustentem distintas racionalidades. Desse modo, o uso da razão suporta a elaboração de racionalida-

[2] Lei Federal 9.4333 de 1997, a chamada Lei das Águas, entre outras disposições, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH).

des distintas e que, como conjunto de argumentos e ações, não diferem qualitativamente uma da outra.

Feitas essas considerações sobre a natureza da razão e do que é racional, a racionalidade fica definida como o conjunto de argumentos (teoria) e ações (prática) que orientam grupos de atores interessados num determinado assunto. Cada racionalidade será, então, segundo Dewey (*apud* ABBAGNANO, 2000), uma questão de escolher os meios que, com toda probabilidade, produzirão os efeitos desejados.

Entretanto, tais considerações, que permitem enunciar um critério de racionalidade sem impor juízo de valor a qualquer que seja a racionalidade apresentada, não devem conduzir o leitor a crer que não há uma orientação favorável a alguma dessas racionalidades no decorrer deste artigo. Afinal, não se quer aqui ser apenas racional; deseja-se ser razoável e "as fontes do razoável não são a lógica e a impassibilidade. São elas a experiência, a opinião, as crenças, a inspiração" (THEVENOT *apud* THIRY-CHERQUES, 2003, p. 10).

Assim, com tal suporte teórico pode-se falar das racionalidades em conflito no campo dos recursos hídricos: uma racionalidade de viés econômico, técnico e mercantil e outra de cunho ambiental, social e defensora da inclusão da sociedade civil no processo de tomada de decisão.

As racionalidades em conflito no campo da gestão dos recursos hídricos

Neste trabalho, a racionalidade que representa o viés economicista, técnico e mercantil na gestão dos recursos hídricos será chamada de técnico-mercantil. A sua antagonista no campo, que representa as preocupações sociais, ambientais e de inclusão social, será designada por socioambiental. É importante, antes de se detalhar as racionalidades aqui propostas, encará-las como tipos ideais. Não se deve esperar encontrar todas as características de cada uma delas em algum ator específico do campo. Tampouco se deve estranhar que os atores, via de regra, apresentem aspectos relacionados às racionalidades em conflito. O que foi observado é que é possível classificar os atores como praticantes, predominantemente, desta ou daquela racionalidade e, ainda assim, reconhecer aspectos da racionalidade antagônica em seu comportamento.

Assim, a racionalidade técnico-mercantil se caracteriza:

1) pela hegemonia da dimensão econômica no modo de pensar os instrumentos de gestão dos recursos hídricos;
2) pela hegemonia do discurso técnico no ambiente de gestão. Assim, a informação difundida para os debates sobre questões relevantes na deliberação e

na apresentação de soluções está em linguagem e em "forma que simplesmente inviabiliza sequer que se gere algum tipo de discussão, ou mesmo que se levantem dúvidas" (CARDOSO, 2003, p. 41);

3) por um viés privatizante dos recursos hídricos, que, constitucionalmente, são bens públicos, ou seja, de posse do conjunto da sociedade e, em nenhuma hipótese, destinados ao uso exclusivo de particulares.

Segundo a Lei das Águas, a outorga – poder de estabelecer quem, como, quando e de que forma o bem possuído (a água pelo Estado) poderá ser usado por outros – e a cobrança – uso de preço e lei da oferta e procura como meios de levar os usuários a usar racionalmente o recurso, retardando o seu esgotamento – são instrumentos de aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).[3] No caso da racionalidade técnico-mercantil, a cobrança em especial obtém hegemonia na agenda de discussões.

A cobrança, segundo especialistas em gestão de recursos hídricos, deveria obedecer a critérios educativos e, dessa maneira, segundo Lanna (2002), ao contrário dos tributos, deve agir no sentido de induzir a economia do recurso e ser estabelecida à semelhança de uma taxa condominial, o valor cobrado devendo ser usado para financiar intervenções na bacia em que se origina. Esses especialistas alertam para o fenômeno da aplicação do instrumento da cobrança à semelhança de um tributo e sem contemplação do retorno integral dos valores cobrados à bacia hidrográfica de origem.

As causas desse fenômeno seriam:

1) o domínio da gestão das águas pela agenda política. Nesse caso, "a estruturação do processo legislativo tem o vício de promover as chances de reeleição dos legisladores, em vez de captar eficientemente as preferências dos eleitores" (MONTEIRO, 2001, p. 22). Essa particularidade do processo político-eleitoral faz com que as decisões sejam procrastinadas indefinidamente, principalmente se não há vantagem tangível no processo eleitoral mais imediato. A gestão de recursos vitais sob pressão imediata, como é o caso da água, deve considerar tanto a mitigação urgente de certos efeitos danosos aos corpos hídricos, como a conservação de recursos para as gerações futuras. A reação política à perda de influência na administração das águas – a partir da efetiva implantação da gestão integrada e deliberativa com a parti-

[3] Instituída pela Lei das Águas de 1997, a PNRH classifica a água como recurso natural limitado, de domínio público e dotado de valor econômico; propõe-se a assegurar a disponibilidade da água às gerações atual e futuras; determina a integração da gestão das águas com a gestão ambiental e define os seus instrumentos, entre os quais os planos de recursos hídricos e o sistema de informações sobre recursos hídricos.

cipação direta da sociedade civil nos comitês de bacia hidrográfica (CBH)[4] – é um dos fatores que influem na morosidade da prática desse tipo de gestão no país;

2) a idéia, suportada por atores poderosos no cenário nacional e mundial, em especial aqueles que detêm os meios de produção e os grandes organismos financeiros internacionais, de que o mercado pode, por sua própria dinâmica, ser um bom regulador na relação do homem com os insumos e a produção.

A racionalidade técnico-mercantil também aparece no discurso e na ação dos grandes usuários de água,[5] privados ou públicos. Pelo lado do comércio da água, há uma série de empresas interessadas na posse de reservas de água doce como uma estratégia de negócios a médio e longo prazos. Essas empresas estariam privatizando e mercantilizando a água em todo o mundo, segundo Petrella (a*pud* MALVEZZI, 2002). Atuando na área de alimentos, agricultura, energia elétrica e outras, fazem gestões junto aos organismos financeiros internacionais e aos governos nacionais a fim de que os serviços essenciais de abastecimento e saneamento sejam privatizados. Adicionalmente, há, para ressaltar um caso exemplar, a exploração de fontes de águas minerais fósseis[6] em Minas Gerais que carece de debate no interior de um colegiado no qual a sociedade possa se expressar em condições de igualdade com o poder público e os próprios usuários. Também a água utilizada para a geração de energia elétrica, associada à construção de grandes barragens, é objeto desse tipo de racionalidade quando usada como motor de desenvolvimento sem uma atenção especialíssima aos impactos que isso possa causar nas regiões mais diretamente afetadas.[7]

A geração de energia elétrica, que utiliza grandes barragens, reservatórios e usinas para fazer girar suas turbinas, é o setor mais bem informado sobre os rios do Brasil. Isso se deu porque "a regulamentação do Código das Águas de 1934[8] foi feita exclusivamente nos capítulos referentes ao aproveitamento hidrelétrico" (BARTH, 2002, p. 564), esquecidos os demais usos da água. Com esse histórico, o

[4] Os comitês estabelecidos em bacias ou sub-bacias hidrográficas devem promover o debate, promover a articulação entre as entidades intervenientes, arbitrar conflitos em primeira instância, aprovar o plano de recursos hídricos da bacia e estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso da água, entre outras atribuições (Lei 9.433/1997).

[5] Os usuários no contexto da gestão dos recursos hídricos são os grandes utilizadores de água em volume ou em capacidade de poluição, como empresas de saneamento, indústrias poluidoras, agricultores irrigantes e similares.

[6] Águas fósseis são águas doces subterrâneas infiltradas durante milênios.

[7] O MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens) "visa organizar todos os atingidos, principalmente os pequenos agricultores, para lutar contra o modelo de construção de barragens e empresas que querem nos expulsar de nossas terras, luta por melhorias de vida e pelos nossos direitos, luta contra qualquer injustiça cometida contra qualquer trabalhador" (**Manual do MAB**, sem data).

[8] O Código das Águas foi estabelecido pelo Decreto Federal 24.643 de 1934 e tem entre seus dispositivos principais a garantia de uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de água para as primeiras necessidades da vida (BARTH, 2002).

setor elétrico pode ser apontado, por sua própria natureza técnica e por uma história de predomínio na coleta de informações sobre os rios, principal ponto da gestão das águas, como o grande representante do discurso técnico.

A imposição de leis de mercado baseadas principalmente na cobrança pela captação, uso e poluição das águas pode ser entendida a partir de alguns exemplos práticos. O diretor da Internacional de Serviços Públicos (ISP), David Boys (2003), relatou no Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre em 2002, que quase dois bilhões de pessoas no mundo não têm acesso à água, sistema de esgoto sanitário ou à coleta de lixo em suas comunidades. Também afirmou que "o Banco Mundial faz críticas pesadas ao serviço público, que valem de *lobby* junto à ONU, OMC e outras organizações mundiais como estratégia para forçar a privatização da água" (BOYS, 2003). Essa estratégia conduziria a um modelo que, segundo o sociólogo argentino Castro (2003), fracassou no seu aspecto sociocultural. Entre outras razões, por empregar políticas não democráticas, conforme ele pôde concluir pela pesquisa Prinwass, que estuda as diferentes formas de envolvimento da iniciativa privada nos serviços de água e saneamento em nove países da África e América Latina. Essa hegemonia do mercado na gestão das águas – tanto pela mercantilização da água quanto pela privatização de serviços públicos – e a linguagem técnica usada, consciente ou inconscientemente, como barreira à participação efetiva da sociedade civil na gestão dos recursos hídricos é, concluindo, o fundamento básico da racionalidade técnico-mercantil.

A outra racionalidade notada no estudo da formação e desenvolvimento do campo da gestão dos recursos hídricos, e que se convencionou chamar socioambiental, é caracterizada:

1) pela rejeição do mercado como elemento central da gestão das águas;
2) pela utilização de instrumentos de caráter econômico – cobrança e outorga – com propósito educativo e acessório a outras dimensões, ambiental, cultural, social, religiosa etc., relativas à água e seus usos;
3) pela preocupação com a sustentabilidade no uso da água e sua preservação para as gerações futuras;
4) pela manutenção da água como bem público, sem nunca permitir a sua propriedade privada;
5) pela expansão da participação efetiva da sociedade civil, instrumentalizada para tal, em uma gestão verdadeiramente integrada das águas.

A racionalidade socioambiental é fruto da compreensão de que, segundo Machado (2003), o predomínio do discurso técnico-científico na gestão deve ser superado em favor de uma lógica sociotécnica.[9] Em outras palavras, deve ser esti-

[9] Comparada à simples possibilidade de impor, a negociação sociotécnica é, de modo geral, um procedimento dispendioso do ponto de vista político, financeiro e emocional, e incerto. É um tipo de interação

mulada "a promoção do diálogo entre o social e o técnico em função da complexidade, heterogeneidade e diversidade dos elementos que se combinam no espaço geográfico de uma sociedade mais ampla, influenciando as práticas cotidianas desses atores" (MACHADO, 2003, p. 26). No caso da realidade brasileira, essa visão técnico-científica pode ser verificada pelo predomínio do setor hidrelétrico na posse e geração de informações sobre os rios brasileiros, o que resulta numa desmesurada importância do discurso técnico-científico na gestão das águas.

A sociedade deve, portanto, em termos de racionalidade socioambiental, participar em nível de importância no processo decisório. "Quem vive e molda o território de uma bacia hidrográfica, tem acesso a este, ao direito de sustento e abrigo, é a comunidade, a mesma que tem de arcar com as conseqüências diretas de suas ações" (MACHADO, 2003, p. 25). A instrumentalização referida destaca: a associação de vivência dos problemas e soluções locais à integração comunitária da bacia; a consideração dos múltiplos usos que se deve contemplar para a água no âmbito da bacia; a elaboração de amplo sistema de informações qualitativas sobre os rios e outros corpos d'água; a educação à participação em parlamentos no âmbito da bacia; e o custeio da participação de grupos de baixo poder econômico nos fóruns, segundo se pôde apurar nas entrevistas com especialistas no assunto.

O modo como se utilizam os instrumentos econômicos de gestão, especialmente a cobrança, é outra preocupação central no contexto da racionalidade socioambiental.

Segundo Daily (*apud* LANNA, 2003):

> Os preços são importantes, mas certamente não são todo-poderosos. Os preços de mercado são relevantes apenas para as decisões locais, numa ótica temporal e ecológica, cujas conseqüências principais recaiam totalmente na economia humana do intercâmbio de bens e na geração atual. Os preços de mercado são meios excelentes para que o fluxo de recursos que nos dá a natureza seja usado com eficiência, a serviço de uma população já existente, com uma determinada distribuição de riqueza e renda. Não se deve permitir que os preços de mercado decidam as taxas de fluxo de matéria e energia – através da fronteira que separa a economia do ecossistema – nem a distribuição dos recursos entre pessoas diferentes (ou entre gerações diferentes que são, obviamente, pessoas diferentes). A primeira deve ser uma decisão, a segunda uma decisão ética. É natural que as decisões influirão e devem influir nos preços de mercado, mas o importante é que estas decisões ecológicas e éticas é que determinem os preços. (p. 599)

na qual as partes procuram resolver dificuldades através de um acordo (...). Esse tipo de recurso tem a vantagem de ajustar melhor as partes entre si, de ser capaz de aprofundar laços, de produzir novas situações e oportunidades, através de um processo de barganha entre argumentos de troca, de firmar, em suma, um pacto (MACHADO, 2003, p. 25).

Nessa citação se capturam elementos centrais da racionalidade que se está descrevendo. Um primeiro aspecto seria aquele relativo ao horizonte temporal que essa racionalidade pressupõe: intergeracional, biológico, de recomposição natural dos recursos naturais. Nesse aspecto há uma rejeição do tempo da lógica político-eleitoral, que se dá em ciclos de interesse eleitoral.

Outro aspecto da racionalidade socioambiental, nas palavras de Dewey, é a falibilidade do mercado ou, por analogia, dos instrumentos puramente econômicos utilizados de forma hegemônica. Além de pecar pelo curto horizonte temporal que privilegia, a lógica do mercado não parece ser, para o autor citado, eficiente para gerir recursos que avançam a fronteira do mercado para dentro de um ecossistema. Esse é um traço da racionalidade socioambiental que se revela no segundo pressuposto – uso dos instrumentos econômicos com fins educativos e acessórios – enunciado no início deste tópico com suporte na literatura pesquisada.

A título de conclusão sobre a racionalidade socioambiental, destaca-se a possibilidade de alcançarmos a autolimitação.

O conceito, conforme Leonardo Boff, significa a auto-imposição de limites, "a austeridade compartilhada, o consumo solidário e o cuidado para com todas as coisas, para que continuem a existir" (BOFF, 2003). No contexto da gestão dos recursos hídricos, interpreta-se o conceito como o imperativo de nos abster de avançar sobre reservas de águas essenciais à recomposição dos estoques de fácil acesso – águas profundas e fósseis – e aplicar todos os instrumentos de gestão e técnicas da ciência no sentido de privilegiar os usos "limpos", ambiental e social da água, incentivar a pesquisa de meios de recuperação e preservação das águas contaminadas.

Agora, apresentadas as racionalidades reconhecidas no campo em estudo, analisa-se a gestão como se delineia na Lei das Águas e o conflito entre essas racionalidades que detectamos existir na sua incipiente aplicação no Brasil e, em especial, na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que abrange partes dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

A gestão integrada e participativa em linhas gerais

A Lei das Águas – Lei federal 9.433 de 1997 – introduz no cenário brasileiro uma modalidade de gerenciamento dos recursos hídricos totalmente distinta da que se praticou no país desde o advento da primeira lei, o Código das Águas de 1934, que tratou do assunto. Segundo Machado (2003, p. 23), "a lei 9.433 estabelece a convicção da necessidade de se gerenciar os recursos hídricos a partir de uma visão de usos múltiplos e eliminar a supremacia de mais de 60 anos do setor

elétrico como agente praticamente único na administração dos recursos hídricos".

Essa "gestão integrada, fora os aspectos ambientais, pressupõe co-participação de gestores, usuários e populações locais no planejamento e administração dos recursos hídricos e deve atender aos anseios da sociedade por desenvolvimento socioeconômico com preservação ambiental, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável" (MACHADO, 2003, p. 24). Ou ainda, a gestão dos recursos hídricos será o espaço institucional no qual se praticará uma forma de gerência das águas que transcende a esfera pública, a esfera técnico-científica e insere a sociedade civil de maneira a torná-la sujeito ativo do processo de gestão. Esse papel ativo da sociedade civil é o oposto de ser apenas parte. "Fazer parte é diferente de ser parte, permitindo uma apropriação reflexiva e socializada entre os diversos sujeitos da ação em movimento" (SANT'ANNA; OLIVEIRA; BERENSTEIN, 2001, p. 125). Desse modo, o instrumental para promover a gestão integrada deixa de ser tão-somente técnico-científico, porque incorpora uma série de interesses políticos, econômicos e culturais no seu uso e apropriação (MACHADO, 2003, p. 2).

O Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGRH)[10] compõe-se de instâncias com funções de governo, gestão, execução, deliberação (parlamentos) e de apoio técnico. Essas instâncias se dividem pelas esferas federal, estadual e de bacia, formando uma unidade de decisão que pode abarcar distintos corpos d'água, em vários municípios que se espalham às suas margens ou os utilizam e, não raramente, mais de um Estado da federação, como é o caso do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Ceivap), que tem jurisdição em três Estados. Visualmente, o arranjo pode ser entendido pela Figura 1.

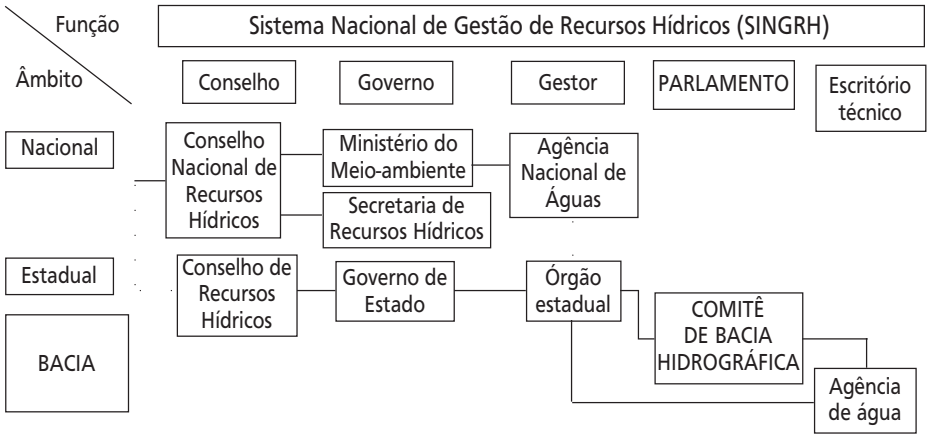


Figura 1. Arranjo institucional da gestão integrada.
Fonte: Ramos, 1999.

[10] O SINGRH tem como objetivos, segundo o artigo 32 da Lei 9.433: I – coordenar a gestão integrada das águas; II – arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; III – implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; IV – planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;V – promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

As principais instâncias deliberativas e executivas – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)[11] e os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal (CRHs)[12] – têm assento garantido para representantes dos governos, dos usuários e da sociedade civil. Além daqueles poucos setores citados, com destaque para o hidroelétrico, que dominavam a discussão sobre o uso das águas no país e trabalhavam isoladamente, a representação de usuários foi ampliada. No CNRH foi estabelecida, conforme Kettelhut (2003), a participação de usuários da indústria, pescadores e usuários de lazer e turismo.

A possibilidade de gestão integrada se fundamenta no caráter multidisciplinar e participativo, conforme propõe a Política Nacional de Recursos Hídricos definida na Lei das Águas. Os elementos centrais na gestão dos recursos hídricos são os comitês de bacia hidrográfica, em destaque no esquema apresentado. Esses comitês decidem sobre os projetos, impactos e aplicação de recursos em cada bacia hidrográfica e são formados por representantes de todas as esferas governamentais, sociedade civil organizada e usuários em larga escala da água. Essa representação abrangente da sociedade deve garantir o balanceamento entre os aspectos técnico e político-social e o peso das opiniões dos diferentes setores da sociedade ali representados nas decisões que afetam as águas da bacia hidrográfica.

No entanto, a capacidade de integração das diferentes visões não é um benefício isento de dificuldades na sua implementação. A implantação dos comitês cria uma instância de poder que extrapola fronteiras estaduais e pode misturar rios de domínio estadual e federal[13] – determinados pela Constituição brasileira – numa mesma instância de tomada de decisões. Assim, a lei que garante a integração de visões na gestão da água torna, segundo Ramos (1999), extremamente complexa a montagem do sistema de gestão brasileiro.

E há realmente, conforme se deduz do debate acadêmico e nos meios de comunicação em geral, problemas derivados dessa complexidade – alteração profunda do modo de interação entre as diversas esferas de decisão e o deslocamento do eixo da tomada de decisões, que não se dá sem reações daqueles que se sentem subtraídos ou diminuídos no processo – e da própria letra da lei.

[11] Formado por representantes do governo federal, dos CRH, dos usuários e das organizações civis de recursos hídricos, o CNRH deve, entre outras atribuições, arbitrar conflitos, deliberar sobre os projetos que envolvam mais de um Estado da federação, estabelecer diretrizes complementares para implementação da PNRH e promover a articulação do planejamento de recursos hídricos entre as esferas nacional, regional, estadual e dos setores usuários (Lei 9.433/1997).

[12] Fóruns de discussão, deliberação e aprovação dos planos estaduais e distritais de recursos hídricos (RAMOS, 1999).

[13] Há dois domínios para os corpos d'água no Brasil, conforme determina a Constituição do país: o domínio da União para os rios e lagos que banhem mais de uma unidade federada e/ou sirvam de fronteira entre unidades federadas ou entre o Brasil e outro país ou ainda que provenham ou se dirijam a outro país; o domínio dos Estados sobre as águas superficiais, subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, exceto aquelas de domínio da União.

Por exemplo, há quem diga que o texto da Lei 9.433/1997 é um retrocesso, sob certos aspectos, em relação ao que antes – desde 1934, quando foi promulgado o Código das Águas brasileiro – vigia como norma no país. Nessa linha de raciocínio, Roberto Malvezzi (2003, p. 1), da Pastoral da Terra, ressalta a "generosidade" da Lei 9.433/1997 ao priorizar o ser humano e os animais e denuncia que isso, de fato, é um recuo em relação ao Código de Águas de 1934, que afirmava claramente a prioridade humana em qualquer circunstância. E esse é apenas um exemplo de insatisfação de um setor da sociedade com as bases da gestão que ora se busca implantar.

Os problemas e a mediação do conflito de racionalidades

Há muitos problemas relativos à gestão de recursos hídricos que se inserem numa visão abrangente, sistêmica, na verdade ecossistêmica, com vistas a solucioná-los. Conforme exposto, há diversas maneiras pelas quais diferentes grupos de interesse desejam encaminhar essas soluções. E essas maneiras podem ser expressas pelas racionalidades técnico-mercantil e socioambiental.

A gestão integrada e participativa dos recursos hídricos é o caminho legal sobre o arranjo institucional capaz de levar a resultados positivos. O grande desafio é o da gestão como eficaz mediadora das racionalidades em conflito. Alguns motivos principais suportam essa afirmação:

1) a própria dificuldade de implantação de um arcabouço institucional que subverta o arranjo geopolítico tradicional com a criação de uma instância deliberativa que envolva múltiplos Estados e municípios em um único parlamento;
2) a diferença de domínio de capital informacional e técnico entre os segmentos governamentais e de usuários em relação ao pouco articulado e incipiente setor da sociedade civil.

Em ambos os casos, o conflito das racionalidades aparece com muita clareza.

Na dificuldade de implantação dos comitês de bacia e de sua instrumentalização, por exemplo, pode-se ressaltar a visão técnico-científica dos setores dominantes na administração histórica dos recursos hídricos. A lógica político-eleitoral e os grandes interesses que se beneficiavam da desarticulação de iniciativas de administração das águas representam a racionalidade técnico-mercantil. A sociedade civil seria a porta-voz da racionalidade socioambiental. Porém, essa é uma visão geral dessa representação social. Há atores da sociedade civil que podem ser classificados como praticantes da racionalidade técnico-mercantil. Traços de ambas as racionalidades podem ser encontrados, em maior ou menor grau, em

todos os atores do campo. Não se trata de uma divisão simplista do campo organizacional em atores técnico-mercantis e socioambientais.

No tocante ao capital informacional, o governo detém alguma informação sobre o assunto e possui pessoal para cuidar especificamente das questões relativas ao meio ambiente e às águas. Os usuários, principalmente as empresas que podem arcar com os custos de montar equipes técnicas para encaminhar seus pleitos na linguagem técnico-científica, dominante no campo, também podem representar a porção técnico-mercantil desse campo. A sociedade civil, mais uma vez, pouco aparelhada tecnicamente para o debate, carente de recursos financeiros e de informações "traduzidas" para uma linguagem acessível, fica quase excluída do debate como representante da racionalidade socioambiental.

A dificuldade de implantação da gestão integrada e participativa tem sua pedra angular na própria dificuldade de implantação e funcionamento dos comitês de bacia, que incorporam a bacia hidrográfica como unidade de gestão. Algumas dessas dificuldades, conforme Cardoso (2002), partem de uma visão de enfraquecimento do municipalismo associada à formação dos comitês, gerando resistência dessa instância governamental e o desinteresse de governos estaduais, como o da Bahia, que resiste em criar comitês de bacia e insiste em autorizar apenas associações de usuários sem participação da sociedade civil.

A racionalidade técnico-mercantil, nesse caso, também conduz à inviabilidade dos comitês de bacia, quando associada ao conflito de instâncias de poder. Por exemplo, a determinação de cobrança pela captação ou uso das águas como diluente de resíduos, desvinculada de seu uso obrigatório na bacia em que se origina e com o objetivo de custear a gestão e as ações educativas e de crédito para melhorias na área da bacia, é um golpe de difícil assimilação pelos comitês. E, na medida em que o "êxito de seu funcionamento (dos comitês) significa o êxito da própria política das águas" (CARDOSO, 2002, p. 40), esse se torna um caso em que a racionalidade técnico-mercantil entra em conflito com a própria possibilidade de gestão participativa. Sob a ótica socioambiental, o funcionamento com força política e autonomia de um comitê com efetiva representatividade da sociedade civil é uma conquista de alto valor para a possibilidade de uma gestão de caráter ambiental.

Machado (2003) destaca que:

> Apesar de a participação da sociedade civil estar garantida pela formalidade da lei, a sua participação efetiva e material deve ser garantida através de outros mecanismos, que valorizem as histórias particulares de cada localidade e as diversas formas de contribuição das populações envolvidas, incorporando-as aos planos de recursos hídricos e ao enquadramento dos cursos d'água. (p. 25)

Adicionalmente, trata-se também de qualificar os quadros de representantes da sociedade civil – associação de moradores, organizações não-governamentais e outros – para o debate técnico e, em igual medida, prover meios de traduzir em termos compreensíveis para o total dos debatedores o "tecniquês" típico da história da administração das águas no país. Aqui, mais uma vez, manifesta-se o conflito entre as racionalidades técnico-mercantil e socioambiental.

Mesmo com os problemas de sua infância – a Lei das Águas é de 1997 – o sistema de gestão está sobrevivendo às dificuldades e, em alguma medida, dando respostas ao conflito de racionalidades que nele se dá. O número crescente de estudos e a proliferação de debates e fóruns sobre o tema dão uma medida do impacto que o tipo de gestão proposto na lei e sua aplicação vêm causando na sociedade brasileira. E há grupos agindo no sentido de fazer funcionar o sistema.

No processo de entrevistas foi possível conhecer as linhas gerais de uma articulação do segmento da sociedade civil organizada, no âmbito do Ceivap, que busca organizar a agenda da sociedade civil de modo que esta aumente seu espaço de debate e poder de influência na plenária daquela organização.

Na gestão integrada e participativa dos recursos hídricos a sociedade civil deverá aparelhar-se para construir redes integradas de atores locais interessados no tema e que se organizem ativamente a fim de se fazerem ouvir nos "parlamentos das águas" nos CBH. Essa rede, fortemente ligada ao local, à sua história e tradições, é a única estrutura de poder na sociedade capaz de subverter a lógica do consumo e da aceleração, uma lógica amplamente coberta pela racionalidade técnico-mercantil, e lograr o predomínio da racionalidade socioambiental, que acreditamos ser a base para a grande conquista humana no futuro próximo: a autolimitação.

Conclusão

No intuito de expor os resultados dos levantamentos preliminares sobre a formação e desenvolvimento do campo organizacional da gestão dos recursos hídricos no Brasil, procura-se descrever um conflito de racionalidades – conjunto de argumentos (teoria) e ações (prática) que orientam grupos de atores interessados num determinado assunto – que, muito precocemente, se fez notar nas entrevistas realizadas com especialistas e praticantes da gestão.

A gestão configurou-se como um espaço de visualização e de possibilidade de solução do conflito em busca do melhor resultado para o problema que se propõe gerir: a manutenção em quantidade suficiente e qualidade adequada aos seus múltiplos usos pelas gerações atual e futuras.

Logo, a gestão possível dos recursos hídricos será o compromisso entre as racionalidades conflitantes. Nossa convicção é de que o predomínio da racionalidade socioambiental é desejável. Porém, "um mestre em qualquer arte evita o excesso e a falta" (ARISTÓTELES *apud* THIRY-CHERQUES, 2003). É necessário utilizar algo do mercado como regulador da demanda e do uso das águas a fim de que os caminhos da gestão integrada e participativa das águas não se fechem e o debate se expanda pela sociedade. Desse modo, no espírito da Lei das Águas, é preciso explorar seu caráter de arena de debate, principalmente na figura dos Comitês de Bacias Hidrográficas, a fim de ressaltar a voz daqueles grupos movidos por uma racionalidade socioambiental. Grupos que irão defender os pontos de vista da porção da sociedade que se preocupa com resultados não somente econômico-financeiros da gestão dos recursos hídricos. O resultado desse debate pode influir positivamente sobre o problema detectado por Castro (2003): a falta de democracia na condução da gestão dos recursos hídricos. Será necessário explorar o caráter parlamentar dos CBHs e prover ferramentas que permitam que os setores da sociedade dominados pela racionalidade socioambiental se articulem e se expressem nesses parlamentos.

A capacidade de se expressar dos grupos ambientalistas deverá demonstrar o caráter precário de conhecimento existente sobre o delicadíssimo sistema de rochas e aqüíferos pelos quais as águas subterrâneas fluem. São ciclos que variam de poucos dias a centenas de milhares de anos, renovando os cursos de águas superficiais, lagos e lençóis d'água de fácil acesso aos homens e animais.

Sob a racionalidade baseada na lógica de mercado não há qualquer problema em se aplicar o princípio do pagamento pelo uso da água, que deve onerar as empresas que usam água intensivamente em seus processos produtivos e, via de regra, a devolvem aos seus cursos naturais fortemente contaminadas ou francamente nocivas ao meio ambiente. No entanto, as empresas que pagarem pela captação e uso da água não farão outra coisa senão repassar esse custo aos seus consumidores, que serão, então, os verdadeiros pagadores pelo uso do líquido. A prevalecer apenas essa racionalidade, segundo Malvezzi (2002), "os pequenos agricultores irrigantes, os pescadores etc. estarão inviabilizados porque não poderão 'comprar' o uso da água".

Pode-se, então, refutar o uso dessa racionalidade técnico-mercantil excludente como base única para a gestão dos recursos hídricos no Brasil. A água obedece a ciclos naturais que podem durar milênios e, quando explorados, ser afetados de maneira não totalmente compreendida por todos. Logo, a água não deve ser submetida ao mesmo processo ou à mesma lógica aplicável a um produto qualquer. Os tempos envolvidos nos ciclos hidrológicos não são os do mercado e não se fala de um produto com ciclo de vida adaptável aos ciclos de *marketing*. Bau-

drillard (1988) diz que o "tempo do consumo é o da produção" (p. 91), referindo-se à maneira como aplicamos nosso tempo livre de modo a replicarmos nele o mesmo padrão dos nossos tempos "produtivos", reproduzindo na vida familiar os padrões da vida profissional. Usamos como analogia para afirmar o respeito ao ciclo natural da água e oposição aos ciclos do estreito horizonte econômico-financeiro do mercado: enquanto não conhecemos perfeitamente os efeitos de nossas ações sobre o ecossistema, devemos adequar nosso padrão de consumo aos ciclos de recomposição dos lençóis d'água, lagos e rios. É imperioso que nos adaptemos aos limites que a natureza nos parece indicar e não sucumbamos à tentação de aplicar o caminho mais fácil e racional, mas que não parece razoável: o da racionalidade técnico-mercantil da gestão das águas.

O que se propõe como racionalidade predominante na gestão das águas será aquela baseada na razão que conduz à virtude como uma "disposição ativa, uma educação do espírito" (ARISTÓTELES *apud* THIRY-CHERQUES, 2003, p. 4). Nesse sentido pode-se recorrer ainda a uma visão aristotélica de organização como, segundo Thiry-Cherques (2003), "entidades abertas, formadas de indivíduos que transitam em uma pluralidade de ambientes e que se comunicam através de redes complexas" (p. 1). O uso da comunicação, tanto na prática do parlamentarismo que deve reinar nos comitês de bacia hidrográfica, quanto na disseminação de informação, é relevante àqueles interessados na discussão do aspecto socioambiental da questão das águas. Será esse exercício de difusão da informação e de dar voz aos muitos interessados sem recursos para se expressar que educará nossos espíritos e nos dará disposição para perseguir a virtude na gestão das águas.

Para garantir a representação das razões vitais à gestão virtuosa dos recursos hídricos no âmbito do SINGRH, há que se promover um esforço, inicialmente governamental, para a ampliação do número de comitês de bacia em atividade no país, com fornecimento de infra-estrutura básica de informação e apoio técnico para que todos os interessados, principalmente os oriundos de associações de moradores, pescadores, pequenos agricultores e outros nichos de interesse caracterizados por possuírem poucos recursos financeiros e técnicos, se façam representar nos comitês.

É perseguindo essa democratização de acesso à informação que se poderá enfrentar o alerta, feito por Boff (2003): "Analistas vindos das ciências da Terra nos advertem de que o tempo atual se assemelha muito às épocas de ruptura no processo de evolução, épocas de extinções em massa (...) por causa da atividade humana altamente depredadora da natureza" (p. 2). O autor acrescenta que estimativas otimistas marcam o momento crucial dessa ruptura – momento a partir do qual a sustentabilidade do planeta estará seriamente ameaçada – para o ano de 2030.

Impor somente a lógica de mercado à gestão das águas nos coloca em rota de

colisão com o desastre. É preciso alimentar uma razão oposta a essa lógica e evitar o momento em que "nenhum objeto do mundo estará a salvo do consumo e da aniquilação através do consumo" (ARENDT, 2001, p. 146). A experiência, muitas opiniões, crenças – como a do Cacique Seattle, no século XIX – e uma forte intuição de que é preciso agir com vigor e rapidamente são alicerces da virtude na busca de soluções e domínio de nossos poderes. Afinal, "os poderes nos são dados, mas cabe a nós combiná-los". "Nós, os seres dotados de razão, somos responsáveis pelo que fazemos de nossa alma" (ARISTÓTELES *apud* THIRY-CHERQUES, 2003, p. 3). É a razão que nos levará, em nome da vida, a adotar a postura de autolimitação: usar menos e mais eficientemente os recursos naturais já explorados e dedicar mais áreas virgens do planeta apenas para pesquisa e acesso de equipes de filmagens, por exemplo, que divulgarão belezas e riquezas naturais para uma humanidade de espectadores.

A participação dos setores sociais mais identificados com a racionalidade socioambiental – as organizações ambientalistas, associações de moradores, pescadores e similares – pode influenciar no balanço de poder centrado nos atores do campo que possuem os recursos financeiros e técnicos para orientar as discussões e fazer valer seus pontos de vista.

Finalmente, defende-se a autolimitação – estabelecimento de fronteiras geográficas e de consumo – como um desdobramento desejável e a distinção da água de qualquer outro produto comercializável como um elemento fundamental da racionalidade socioambiental. Sob essa racionalidade esperamos construir um sistema de gestão de recursos hídricos que cumpra a função de "assegurar à atual e a as futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos" (Lei federal 9.433/ 1997).

Que os padrões de qualidade sejam elevados e os usos razoáveis!

Abstract

The aim of this article is to delineate the existing conflict between two rationalities in the organizational field of Brazilian water resources management, and to present integrated and participative management as a tool to deal with that conflict. The first rationality – technical-mercantile – is characterized by the hegemony of the economic dimension in the way of considering water resources management; by the hegemony of technical discourse in the management environment; and by a water resources privatization bias. The second rationality – social-environmental – rejects the market as a central element of water management and is characterized by the use of economic tools for educative purposes; by a concern for sustainability; by the maintenance of water as a public good; and by the expansion of civil society's effective participation in an integrated management of water resources. It is believed that the participation of social sectors more identified with social-environmental rationality, such as environmentalist organizations, residents' and fishermen's associations and others, will have a positive impact on the balance of power currently centralized in field actors who possess financial and technical resources to lead discussions and validate their points of view inside the field.

Key words: Water resources management; Technical-mercantile rationality; Social-environmental rationality.

Referências

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARTH, Flávio Terra. Aspectos institucionais do gerenciamento de recursos hídricos. In: REBOUÇAS, Aldo C.; BRAGA, Benedito; TUNDIS, José G. (Org.). **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 2002.

BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

BOFF Leonardo. Autolimitação: uma virtude ecológica. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 23 maio 2003.

BOFF Leonardo. Onde erramos?. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 19 set. 2003.

SANT'ANNA Dalva M.; OLIVEIRA Maria T. C. S.; BERENSTEIN, Symona G. Gestão participativa para um turismo sustentável: o caso da Costa do Descobrimento. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 11, n. 2, p. 125-130, 2001.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. O racional e o razoável. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 1, n. 1, agosto de 2003. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp_lst_artigos_edicao.asp?coded=1> Acesso em: ago. 2004.

BOYS, David. **Notícias sobre o Fórum Social Mundial 2003**. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/fsm2003>. Acesso em: ago. 2004.

CARDOSO, Maria L. M. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. **Ciência e Cultura**, São Paulo, Ano 55, n. 4, 2003.

CASTRO, Jose E. **Notícias sobre o Fórum Social Mundial 2003**. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/fsm2003>. Acesso em: jul. 2004.

KETTELHUT, Julio. **Breve histórico do Conselho Nacional de Recursos Hídricos**. Publicado no sítio institucional do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e Secretaria de Recursos Hídricos, jan. 2003. Disponível em: <www.cnrh-srh.gov.br>. Acesso em: mar. 2004.

LANNA, Antonio E L. Hidroeconomia. In: REBOUÇAS, Aldo C.; BRAGA, Benedito; TUNDIS, José G. (Org.) **Águas doces no Brasil**; capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 2002.

MACHADO, Carlos J. S. Mudanças conceituais na administração pública e do meio ambiente. **Ciência e Cultura,** São Paulo, Ano 55, n. 4, 2003.

MALVEZZI, Roberto. **Para não dizer que não falei das águas**. 2002. Disponível em: <http://www.arvore.com.br/artigos/htm_2002/ar1803_2.htm>. Acesso em: nov. 2003.

MALVEZZI, Roberto. **A oligarquia internacional das águas**. 2003. Disponível em: <http://www.caritasbrasileira.org/textos/agua2.pdf>. Acesso em: abr. 2004.

MALVEZZI, Roberto. **Os polêmicos comitês de bacia**. Disponível em: <http://www.cpt.org.br/?system=news&action=read&id=137&eid=127>. Acesso em: nov. 2003.

Movimento dos atingidos por barragens. 2003. Disponível em: <http://www.mabnacional.org.br/textos/donos_rios.htm>. Acesso em: jun. 2004.

MONTEIRO, Jorge V. **As regras do jogo**; o Plano Real: 1997-2000. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

RAMOS, Marilene. **O impacto da cobrança pelo uso da água no comportamento do usuário**. 1999. Tese (Douturado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Coppe.

ZIMBRES, Eurico. **Guia avançado sobre água subterrânea**. Disponível em <http://www.meioambiente.pro.br/agua/guia/ociclo.htm>. Acesso em: março 2005.