

De que *Participação* estamos falando afinal? A *Participação Social* na Implementação da Cobrança pelo Uso da Água Bruta no Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul-CEIVAP

Maria Valesca Damásio C. Silva

Resumo Este trabalho discute o(s) significado(s) da *participação* dos usuários das águas e da sociedade civil no âmbito do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul-Ceivap, no processo de implementação da cobrança pelo uso da água nos rios federais da referida bacia no período de 2001 a 2003. Pioneira na implementação da cobrança da água, a experiência de gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul é paradigmática, uma vez que explicita os avanços, dilemas e dificuldades experimentados no contexto desse novo padrão de regulação das águas no País. O texto traz questionamentos a despeito dos pressupostos da Lei das Águas, ao tempo em que discute a tese de que a experiência de implementação da cobrança na Bacia do Paraíba do Sul descentraliza, mas não democratiza a gestão das águas no País. A investigação realizada consistiu na análise crítica da literatura sobre o tema (em geral circunscrita ao paradigma hegemônico), na sistematização de dados secundários, análise documental e na realização de entrevistas semidirigidas *in loco* com membros do Ceivap em dezembro de 2010. Para a análise e interpretação dos dados empíricos, a pesquisa apoiou-se em referências como Eni Orlandi, Laurence Bardin e Antônio Marcuschi. Além de dados empíricos trazidos pela pesquisa, o texto faz um breve debate teórico com a contribuição de autores como J. Bordenave, Leonardo Avritzer, entre outros. Mais especificamente sobre as possibilidades e limites da política das águas instituída pela Lei nº 9.433/1997 (Lei das Águas), autores como Pedro R. Jacobi, Abers e Keck e Norma Valencio, situando-se em campos teóricos distintos, foram fundamentais na discussão.

Palavras-chave Participação. Democratização. Comitês de bacia. Gestão. Res publica.

Abstract This paper discusses the meaning (s) of participation of water users and civil society in the Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul-Ceivap, in the payment implementation process for the water use in federal rivers from basin during 2001 to 2003. As a pioneer in the implementation of payment for water use, experience in the management of the Basin of Paraíba do Sul River is paradigmatic since it explains the progress, dilemmas and difficulties encountered in the context of this new pattern of water regulation in the country.

The text brings questions despite the assumptions from the Water Law, while discussing the following thesis: the experience of implementation of payment for water use in the Basin of the Paraíba do Sul performs decentralization, but the water management in the Country does not become democratic. The investigation consisted of the literature critical analysis about the subject (usually limited to the hegemonic paradigm), the systematization of secondary data, document analysis and interviews were semi-directed with members of Ceivap in December 2010. To perform the analysis and interpretation of empirical data, the survey relied on references such as Eni Orlandi, Laurence Bardin and Antonio Marcuschi. In addition to empirical data brought by the survey, the text covers a brief theoretical discussion on the contribution of authors such as J. Bordenave, Leonardo Avritzer, among others. More specifically on the possibilities and limits of water policy instituted by Law 9.433/1997 (Water Law), Peter R. Jacobi, Abers and Keck, Norma Valencio, authors working in different theoretical fields, were instrumental in discussion.

Keywords Participation. Democratization. Watershed committees. Management. Res publica.

INTRODUÇÃO

No processo de redemocratização do País, a *participação* na gestão da *res publica* tem suscitado novas leituras e interpretações acerca da relação Estado, sociedade e natureza. Nos últimos anos, a ampliação do espaço de *participação* dos mais diferenciados segmentos sociais tem sido qualificada como estratégica pelos mais diversos modelos de gestão – dos genericamente qualificados como neoliberais até os democratizantes, passando por modelos “mistos”, resultado da complexa associação entre elementos dos dois paradigmas, o neoliberal e o democratizante. Genericamente, por *participação* entende-se fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo de uma atividade pública ou de ações coletivas (TEIXEIRA, 2001). Nesse sentido, o referido conceito não é neutro. *Participação* é interação, ação social, cujo objetivo pode ser a conservação, o aprimoramento ou a transformação da sociedade. Desse modo, *participação* não consiste na recepção passiva dos benefícios da sociedade, mas na intervenção ativa na sua construção – o que é feito através da tomada de decisões.

Bordenave (2007, p.7) afirma que, “[...] o interesse por participar tem-se generalizado nos últimos anos no Brasil e no mundo todo, e esse fato se nos reporta à genérica constatação de uma necessidade “natural” do homem em participar nas distintas esferas e dimensões da vida privada e coletiva.” O referido autor considera alguns tipos de participação. A *participação de fato* é aquela que existe desde o começo da humanidade, como a que existe no seio da família ou no culto religioso; a *participação espontânea* é fruto da formação de “panelinhas”, grupo de amigos, vizinhos, grupos fluidos; já na participação imposta, o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar atividades. Há também a *participação voluntária*, quando o grupo é criado pelos próprios partícipes, que definem a forma organizativa como os objetivos e trabalhos serão desenvolvidos. Contudo, para Bordenave (2007), às vezes a *participação*

voluntária não surge como simples iniciativa dos membros dos grupos; surge a partir de agentes externos que ajudam os outros a realizar os seus objetivos, como a extensão rural, o serviço social e o desenvolvimento de comunidade, formas essas de enfoques mais ou menos institucionalizados de *participação provocada*. Há ainda a *participação concedida*, como a que acontece quando os lucros são repartidos aos trabalhadores de uma empresa. Tais tipos, entretanto, apresentam-se como uma dimensão mais quantitativa do processo *participativo*. Por outro lado, esse mesmo autor coloca em primeiro plano que: “A prova de fogo da *participação* não é o quanto se toma parte, mas *como* se toma parte” (BORDENAVE, p.23, 2007). Acrescenta ainda que, nesse novo contexto, a *participação* tem um caráter de processo coletivo transformador onde os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio e não como “convidados de pedra”.

Poder-se-ia afirmar que a *participação* está na “ordem do dia” que faz parte do discurso dos movimentos sociais como também dos governos de mais variadas matizes políticas. Atualmente, tem sido cada vez mais recorrente o uso da palavra *participação* para revelar transparência e democracia na gestão pública. Clamado por todos os cantos do país, o “mote” do discurso participativo vem obscurecendo e diluindo, segundo Dagnino (2004), os diferentes sentidos que lhe dão sustentação.

A *participação* ganha destaque no âmbito da gestão das águas a partir de 1997 com a implementação da Lei nº 9.433, chamada de Lei das Águas, que instituiu no País uma nova governança das águas – trazendo a construção de uma nova estrutura de poder, incorporando novos atores e práticas sociais, resultando em um processo político *dito* inovador na gestão ambiental no Brasil.

A experiência do Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul-Ceivap, criado em 1996, que tem como secretaria executiva a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia do rio Paraíba do Sul-Agevap, constitui-se em um rico exemplo de tentativa de superação de um padrão de gestão das águas qualificado, historicamente, como centralizado e setorializado, sendo um estudo de caso revelador.

A bacia do Paraíba do Sul banha os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, território que concentra cerca de 13% do PIB nacional, constituindo-se em um típico exemplo das contradições e conflitos gerados pelo padrão de desenvolvimento instituído no País ao longo do século XX, particularmente no que diz respeito aos conflitos e usos dos recursos ambientais, notadamente a água.

Sem o intuito de esgotar o debate, mas de instigá-lo e trazê-lo para o âmago das discussões acadêmicas, discutiremos o(s) significado(s) da *participação* dos usuários das águas e da sociedade civil no âmbito do comitê de integração do rio Paraíba do Sul, particularmente na implementação da cobrança pelo uso da água bruta nos rios federais que constituem sua bacia.

A cobrança da água bruta no Ceivap foi instituída na bacia no período de 2001 e 2003, sendo

os mecanismos e parâmetros de cobrança revistos no período de 2004 a 2006, em função da forte pressão dos usuários privados das águas, com os novos parâmetros incorporados ao processo de cobrança a partir de janeiro de 2007. O fato das águas da bacia do Paraíba do Sul se constituírem em águas de dupla dominialidade (federal e estaduais), traz para o âmbito do Ceivap, uma série de questões relativas à assimetria de poder, conflitos de interesses, sobretudo no que diz respeito à pauta da agenda da cobrança da água na gestão da bacia. A experiência de *participação* da sociedade civil e dos usuários das águas no processo de implementação da cobrança da água bruta no Ceivap coloca desafios, mas também explicita conflitos e disputas em torno dos usos das águas no âmbito do Comitê – espaço que, *em tese*, tem como uma das suas principais atribuições definir a política das águas, negociar e discutir de forma participativa, descentralizada e compartilhada, as principais questões relativas aos usos das águas da bacia do Paraíba do Sul.

A referida experiência de *participação* no processo de implementação da cobrança ocorre em um contexto bastante diferente daquele no qual foi concebida e instituída a Lei das Águas em 1997, quando era marcante o embate teórico e político em torno dos modelos de gestão burocrático e gerencial, sendo a *participação* da sociedade civil considerada como um elemento estratégico na construção de um Estado mais enxuto, mais eficiente, e descentralizador. Ademais, a demanda em torno da *participação* social na gestão da *res publica* integrava – ao longo da década de 1990 (quando a Lei foi instituída) – a pauta de um amplo leque de movimentos sociais situados à esquerda do espectro político – quando, então, eram formulados projetos de sociedade e modelos de gestão cujo fundamento era a redefinição do padrão privatista de regulação dos recursos ambientais, a descentralização do poder e a construção de modelos alternativos de desenvolvimento.

Em 2002, com a ascensão ao poder de segmentos hegemônicos da esquerda o cenário no qual a *participação* social na gestão pública se concretiza, sofre modificações de forma substancial. Em primeiro lugar, a referida polarização de forças e projetos políticos se dilui em um cenário nebuloso e indeterminado, com a formação de um grande bloco situado no centro da arena política e, em segundo lugar, os significados atribuídos a conceitos como *participação* e democracia se transvertem. Assim, o desafio teórico e prático colocado no começo do século XXI consiste em discernir, no emaranhado de forças e projetos existentes na arena política, quais os múltiplos significados que a *participação* efetivamente adquire na gestão da *res publica*. Como qualificar a *participação* dos usuários e da sociedade civil na política das águas em vigor no País? Destaca-se que, fundamentalmente, não estamos mais no contexto de um modelo de perfil tipicamente neoliberal. Avançamos de forma limitada ou mesmo não avançamos em direção a um padrão de desenvolvimento mais equitativo e democrático, em seu sentido mais radical ou substantivo? O que caracteriza efetivamente o modelo de gestão em vigor? Trata-se de um *mix* entre o tradicional modelo burocrático e o que restou do gerencialismo? Estamos, afinal, imersos no contexto de um projeto de desenvolvimento que associa crescimento econômico (nos moldes tipicamente capitalistas) a práticas participativas, cujo fundamento é a legitimação de políticas constituídas nos velhos e tradicionais padrões do Estado centralizador?

No decorrer do século XX, o serviço público brasileiro caracterizou-se por uma administração excessivamente burocrática. Só no final desse século (após a Reforma do Aparelho do Estado) é que, tentando responder às novas demandas da contemporaneidade, o Estado brasileiro adotou o discurso de uma Administração Pública Gerencial, com o objetivo de aumentar a eficiência da máquina estatal. Conforme o Mare (1998):

A administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, que considera a complexidade política e administrativa do Estado, cujos aparatos também estão permeados pelo conflito e pela interação direta com as demandas da sociedade. (Mare, p.10, Caderno 12)

Por outro lado, segundo Pinho (1998): O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação. (PINHO, p.72, 1998) Desse modo, o autor afirma que o patrimonialismo continua não só vivo mas muito atuante nos processos políticos no Brasil de hoje. Salienta, porém, que esse caminho de “incorporar” um *ethos* gerencialista ao Estado como um avanço em relação às formas existentes de organização da administração pública é marcado por elevados riscos (PINHO, 1998).

Ao analisar algumas características e consequências das reformas empreendidas pelos estados democráticos, Nogueira (2004) sugere que o reformismo prevalecente não conseguiu equilibrar-se entre a assimilação das indicações do mercado e a incorporação de práticas democráticas. Para o autor, a desconstrução do Estado requer doses expressivas de determinação e de vontade política e que a reforma do Estado deve ser vista não apenas pelo viés do ajuste e do custo, mas por seu sentido ético-político e por sua relevância estratégica. Dessa forma, para Nogueira (2004), a afirmação do Estado democrático passa pela cidadania ativa e sociedade participante. Dito de outra forma, não pode haver Estado democrático sem cidadania ativa e sem *participação*. A possibilidade de dirigir e direcionar a mudança depende de operações que requerem o pleno emprego do recurso democrático ao diálogo, à negociação, à articulação, ou seja, à *participação* mais substantiva.

Ao aproximar-se de uma experiência concreta de gestão das águas, este texto pretende contribuir para a compreensão de dilemas e desafios resultantes da *participação* em um território no qual os conflitos relativos ao uso das águas nos situam no contexto da escassez. Discutiremos, então, a tese de que a *participação* dos usuários das águas e da sociedade civil na experiência de implementação da cobrança no Comitê da Bacia do Paraíba do Sul avança no sentido de descentralização da gestão das águas da bacia, mas não aprofunda a democratização dessa gestão, uma vez que, efetivamente, não descentraliza o poder, não há de fato uma partilha de poder e, em grande medida, não concretiza a promessa de construção de um parlamento das águas em seu sentido mais substantivo, capaz de interferir verdadeiramente na construção de uma política na escala da bacia hidrográfica.

Por um lado, a discussão dessa tese nos situa em uma literatura cuja principal característica é a afirmação otimista e enfática do sucesso da *participação* social no Comitê, considerado

como um arranjo participativo bem sucedido, inovador, tanto no que diz respeito à eficácia das políticas quanto à democratização dos processos. Entretanto, por outro lado, esse debate nos remete a autores que questionam essa formulação e chamam a atenção para o fato de que parcela considerável das práticas participativas, rotuladas como “gestão democrática”, continua a reproduzir o “ranço” autoritário e patrimonialista dos tradicionais modelos de gestão no País, conforme apontaram Pinho (1998) e Nogueira (2004).

A presente pesquisa é fundamentada em análise das Atas do Comitê do Ceivap, na realização de dezesseis entrevistas semidirigidas no período de 8 a 11 de dezembro de 2010, no Estado Rio de Janeiro, na realização de uma das Plenárias do Ceivap. A pesquisa realizada contou com representantes das três categorias que compõem um comitê, segundo os moldes da Lei das Águas, quais sejam, Poder Público, Usuários das Águas e Sociedade Civil. Foram entrevistados membros do Comitê em questão, representantes de entidades como Copasa – Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais; Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; Dae – Departamento de Águas e Energia Elétrica; Secretaria de Estado de Saneamento e Energia de São Paulo; Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento de São Paulo; Cetesb – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental; Sindicato Rural de Paraibuna – SP; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; Sindicato Rural de Campos de Goytacazes – RJ; Furnas – Centrais Elétricas S.A.; Instituto Ipanema; Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente; Semad – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável-MG; ONG – O nosso vale, a nossa vida; Cesama – Companhia de Saneamento Municipal de Juiz de Fora-MG; Prefeitura Municipal de Muriaé – MG; Prefeitura Municipal de Barra do Piraí-RJ e Sindicato dos Trabalhadores da Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

O recurso metodológico norteador adotado nesta pesquisa foi a construção de um estudo de caso, no qual buscamos apreender a totalidade da situação estudada, identificando e analisando a multiplicidade de dimensões e quais os indicadores que envolvem a atuação dos usuários das águas e da sociedade civil, segmentos integrantes dos processos investigados. Neste trabalho de *exegese* fomos guiados por Eni Orlandi, Laurenci Bardin e Antonio Marcuschi, referências na análise de discurso, análise de conteúdo e “decodificação” da oralidade para a escrita, respectivamente.

A qualificação do processo de *participação* no Comitê em estudo demandou a sua inserção não apenas no contexto político regional e nacional como também no âmbito dos distintos paradigmas que configuram a relação complexa que existe entre *participação* e democratização no atual contexto da problemática das águas no Brasil.

No conjunto, a literatura pesquisada, com abordagens distintas e às vezes conflitantes, nos auxiliou no entendimento do quanto complexa pode ser a *participação* dos usuários das águas e da sociedade civil em uma realidade com as características como a da bacia do Paraíba do Sul no atual contexto de gestão pública brasileira. Portanto, este trabalho situa-se em um campo da literatura que busca não apenas identificar dificuldades e limitações de caráter

operacional na implementação da Lei das Águas, mas contribuir para a construção de um debate teórico preliminar sobre os fundamentos e paradigma da referida Lei, com especial ênfase no processo de implementação dos seus instrumentos econômicos de gestão como a cobrança, tão polêmico e amplamente discutido.

PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO NA GESTÃO DAS ÁGUAS

Tradicionalmente qualificado como um recurso renovável, ao longo do século XX a água passou a ser considerada como um recurso escasso – distribuída de forma desigual no globo, o seu uso é predatório e perdulário. Além das regiões com déficit hídrico, começa a faltar água nas grandes cidades. A crise ambiental, mas particularmente a problemática das águas, reflete o resultado do embate entre meio ambiente e desenvolvimento, da desgastante relação utilitarista e instrumental entre sociedade e natureza. Parte da literatura afirma que a escassez das águas pode se constituir em um fator limitante do desenvolvimento. É então nesse cenário que a água ocupa um *locus* estratégico.

Em tempos de escassez e globalização, a água passa a ser qualificada como um bem dotado de valor econômico, sendo grande a polêmica em torno da sua conversão em mercadoria ou *commodity*. Alguns autores chamam a atenção para o fato de que o padrão de regulação instituído ao longo dos anos 1990 no país “parecia engenhosamente conectar um moderno mecanismo de mercado garantindo uma utilização mais racional da água, e ajudar no financiamento da infraestrutura, além de trazer uma abordagem participativa dos usuários da água, permitindo que os mesmos definam preços a pagar e fundos a serem utilizados” (ABERS; KECK, 2010, p.6).

O fato é que o discurso da escassez converge em torno de si concepções, projetos políticos e modelos de gestão os mais diferenciados. Nesse contexto, a qualificação da *participação* no âmbito do comitê de bacia hidrográfica se constitui em um grande desafio teórico, requerendo a caracterização dos projetos políticos e de sociedade que fundamentam a instituição desse marco regulatório, o que nos remete ao debate, por exemplo, sobre os conceitos de *democracia* que fundamentam a noção de *participação*.

Como afirma Bordenave (2007, p.7), “[...] o interesse por participar tem se generalizado nos últimos anos, no Brasil e no mundo todo”, e esse fato nos coloca de frente com a genérica constatação da necessidade “natural” do homem em participar nas distintas esferas e dimensões da vida privada e coletiva. Poder-se-ia afirmar que a *participação* está na “ordem do dia”.

É perceptível que nos dias de hoje defendem, de forma ardorosa, a *participação* na gestão da *res publica*, tanto forças políticas qualificadas como radicais, que propõem mudanças estruturais na sociedade, como também setores liberais, ardorosos defensores do mercado e da liberdade individual.

Reportar-se ao conceito de democracia nos tempos atuais traz dificuldades adicionais

impensáveis nos anos de ditadura militar, quando os contrastes eram muito acentuados e os campos políticos claramente delineados, cenário bem diferente do atual. Com o fim da experiência autoritária, o conceito de democracia (como também o de *participação*) universaliza-se e, em contrapartida, perde densidade e substância, sendo incorporado pelos mais distintos e contraditórios projetos políticos coexistentes nos últimos anos. Pretendemos neste trabalho tão somente delimitar o campo teórico no qual nos movimentamos, na tentativa de construir uma reflexão crítica sobre as possibilidades e limites da *participação* na gestão das águas.

As noções de democracia que se constituem em referência neste debate, reporta-nos a perspectivas teóricas que colocam a economia como requisito basilar da democracia, centrado na dimensão propriamente coletiva da vida social, como também a conceitos, como os formulados por pensadores como, por exemplo, Friedrich Hayek, que qualifica a democracia como um instrumento de salvaguarda das liberdades individuais, ou mesmo de Robert Dahl, segundo o qual a democracia pode ser compreendida como um estímulo e garantia da competição entre grupos de interesse (DAHL, 1997).

Outro campo teórico extremamente fértil, mas pouco adequado para pensar o desafio democrático na realidade dos países que estão fora do campo do capitalismo hegemônico, é o delineado por Jurgen Habermas¹. Seu modelo normativo de democracia, inspirado no resgate de elementos dos modelos republicano e liberal, apesar de apontar na direção de construção de processos inclusivos de formação da opinião e da vontade política, termina por situar-nos na esfera da comunicação, distanciando-nos, sobremaneira, do mundo do trabalho e das determinações estruturais que conformam o capitalismo flexível, modelo vivenciado no século passado e persistente no atual. Para Habermas (1995), o homem vive num mundo estruturado materialmente pelo trabalho e simbolicamente pela linguagem, mas é a comunicabilidade que determina o desenvolvimento de seu modo de vida. Para ele, a sociedade é constituída por complexos sistêmicos e estabilizados de ações coordenadas simbolicamente pela linguagem, cujas transformações, todavia, decorrem dos diversos movimentos de racionalização comunicativa verificados na história. A comunicação comanda o processo dialético de evolução social: as necessidades de reprodução material servem somente de estímulo, na medida em que os processos de trabalho, embora condicionem seu desenvolvimento, precisam ser mediados comunicativamente para engajar os sujeitos. Por outro lado, Chauí (2008) assinala que no capitalismo são imensos os obstáculos à democracia, uma vez que o conflito dos interesses é posto pela exploração de uma classe social por outra, mesmo que a ideologia afirme que todos são livres e iguais. Segundo a autora, a sociedade brasileira bloqueia a esfera pública da opinião como expressão de interesses e dos direitos de grupos e classes sociais antagônicas. (CHAUÍ, 2008). Assim, está no centro do discurso político capitalista a defesa da democracia e da *participação*.

Concretamente, é preciso refletir em que medida a *participação* no âmbito dos distintos conceitos de democracia implica em descentralização de poder e não apenas descentralização de atribuições ou desconcentração e incorporação de interesses privados ou de determinados segmentos e grupos na gestão das águas. Nesse exato sentido, a *participação*, sobretudo dos

segmentos sociais que não têm força econômica e política, efetivamente tem pouca influência no processo decisório, configurando o que poderíamos qualificar como uma *participação* instrumental e pragmática. A que democracia, então, estamos nos referindo? Que projetos políticos estão subjacentes?

Logo, o que tem caracterizado a *participação* da sociedade civil na gestão das águas, no âmbito dos comitês de bacias? A revitalização da sociedade civil no início dos anos 1990 pressionou a ampliação e democratização da gestão da *res pública* e, nesse caso, das águas. “No Brasil, a luta pela conquista de espaços para aumentar a *participação* social é sem dúvida um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia” (JACOBI, 2009, p.36). Como afirma Carvalho (2002), tão importante quanto a construção de espaços de gestão participativa foi a mobilização social ocorrida nesse período houve a construção de uma cultura participativa, que admite, reivindica e valoriza a *participação* direta e o controle social por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas.

O que observamos nos dias atuais é a constituição de fóruns de *participação* em contextos políticos cuja hegemonia tem sido determinada, em grande medida, por concepções de democracia elitista, em muito semelhantes às concepções formuladas por autores como Friedrich Hayek e Robert Dahl, nas quais as dimensões coletivas se perdem, conforme sinalizamos. Tais concepções e modelos abarcam um leque bastante amplo de forças políticas, constituindo-se em minoria, no cenário político, como forças que defendem concepções de democracia contra-hegemônicas que não se subordinam a determinações do mercado.

Para Dahl (1997), variáveis institucionais são invocadas para explicar o processo de democratização das sociedades contemporâneas. Os termos institucionais, como o processo de interação dos poderes Executivo e Legislativo e o sistema partidário, levantados e pouco trabalhados por Robert A. Dahl, constituíram a base de sustentação de uma nova abordagem teórico-analítica dentro da Ciência Política conhecida como neoinstitucionalismo. Os cidadãos na sociedade pluralista – o vista por Dahl –, têm a liberdade para associar-se em grupos, segundo seus interesses, para escolher e formular suas preferências. O poder político, dessa maneira, é disperso entre os grupos que compõem a estrutura social, distanciando-se assim da dimensão coletiva de democracia.

Segundo Hayek (1990), há uma tensão entre a liberdade individual e a democracia. Para ele, a maximização da liberdade está em proteger o sistema de mercado como necessário e suficiente para a existência da liberdade. Assim, o mercado deve ser protegido contra o Estado e a tirania das maiorias; o cidadão, através do voto, pode decidir sobre bens que não são seus, adquirindo inclusive forma de distribuição de renda. Acrescenta que a democracia faz um verdadeiro saque à propriedade alheia, e deve ser contida, com o esvaziamento das instituições públicas, permeáveis à correlação de forças.

A concepção de democracia de cunho mais radical coloca como elemento central o desafio da associação entre liberdade e igualdade – a necessidade de criação de condições materiais capazes de fundamentar uma cidadania ativa. Como afirma Coutinho (2004, p.13), “não há democracia efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos”. E,

segundo Dworkin, “[...] a igualdade política exige que todos tenham a mesma oportunidade de influenciar as decisões políticas, de modo que quaisquer impedimentos jurídicos se apliquem a todos [...]” (DWORKIN, 2000, p.9). A proposta de constituição de um modelo de democracia participativa traz elementos de reflexão sobre a tentativa de mudança da relação entre sociedade e Estado, como também de inserção de novos atores e de novos temas na cena política, vem sugerir um delineamento no sentido de uma crescente socialização da política.

A experiência dos comitês de bacia, em tese, parlamentos onde são discutidos democraticamente os problemas e soluções das questões relacionadas às águas, tem se constituído em um indicativo da importância do exercício da *participação* da sociedade civil e dos usuários na gestão das águas. No entanto, vale mencionar a importância de se discutir em que medida essa *participação* de fato se traduz em partilha de poder e em que medida os interesses coletivos e difusos da sociedade estão sendo contemplados no processo de gestão das águas.

O PADRÃO REGULATÓRIO DAS ÁGUAS NO BRASIL: UM BREVE RELATO

A qualificação da *participação* dos usuários e da sociedade civil no Comitê de Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul-Ceivap requer a reflexão sobre o “estado da arte” do padrão regulatório das águas no Brasil. Implementado no final da década de 1990, o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – Singreh requer uma avaliação da sua estrutura e mecanismos de funcionamento, de modo a avançar no debate colocado pelos graves e crescentes problemas de escassez e comprometimento da qualidade das águas no país. Avaliações parciais recentes apontam grandes dificuldades, do ponto de vista político e organizacional, em instituir uma gestão democrática das águas no país em um contexto político-administrativo que avança de forma lenta e reticente na superação de práticas políticas cuja principal característica ainda é a apropriação da máquina por interesses setoriais e privados.

A Gestão de Recursos Hídricos no Brasil – excessivamente verticalizada e burocrática até o final dos anos 1980 – teve como inspiração, no contexto de transição institucional, o modelo francês. Ao incorporar a *participação* da sociedade na gestão das águas desde 1964, a França delimita seis territórios para o gerenciamento das águas com base nas bacias hidrográficas do país. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, a gestão das águas passa a ser de responsabilidade da União e estados, sendo competência da União a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) – criado posteriormente pela Lei das Águas (Lei Federal nº 9.433), em 1997, sistema que alcança a sua configuração definitiva com a Agência Nacional da Água – ANA, criada pela Lei Federal nº 9.984, em 2000. O fato é que se constitui nas últimas décadas um novo modelo de regulação das águas, sendo a *participação*, em tese, um elemento estruturante na construção da política das águas (VALENCIO, 2009).

Referindo-se à Lei das Águas, Jacobi (2009, p.43) afirma que: “No Brasil, mudamos de uma gestão institucionalmente fragmentada para a uma legislação integrada e descentralizada,

principalmente com a edição da lei federal nº 9.433, em 8 de janeiro de 1997, e a criação da Agência Nacional de Águas – ANA”. Todavia, mesmo considerada por alguns como um avanço na política nacional de recursos hídricos, o que se verifica é que as inovações trazidas pela Lei² se referem apenas aos incisos II, V e VI (artigo 1º), ou seja, aos itens que, respectivamente, instituem a água como bem de valor econômico, descentraliza a gestão por bacia hidrográfica e determina a *participação* da sociedade na gestão hídrica.

A contar de 1989, quando o modelo neoliberal foi encarnado pelo País, até a edição da Lei das Águas, em 1997, políticas públicas de cunho neoliberal parecem ter introduzido para a gestão das águas os mesmos parâmetros utilizados em outros setores da economia. Quanto à adoção de novos moldes de políticas públicas no país, Dagnino (2004) nos alerta sobre o ano de 1989 com a posse do presidente Fernando Collor de Melo:

[...] com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. (DAGNINO, p.96, 2004)

O discurso que fundamenta os defensores do paradigma instituído pela Lei das Águas sugere estarmos diante de um processo “evolutivo” no qual teríamos passado de uma situação na qual os problemas ambientais sequer, estavam colocados ou formulados para um padrão de regulação mais complexo, no qual novos atores entram em cena e mecanismos de coordenação político-institucionais e de mercado passam a compor um novo cenário de regulação. Entretanto, o que se observa é que o convite do Estado à *participação* dos usuários e da sociedade civil, quando da formulação da Lei das Águas, ocorre em um contexto profundamente marcado pelo processo de flexibilização produtiva, descentralização e redução da *participação* do Estado na gestão da *res publica*. Na última década do século XX, apesar das críticas feitas ao modelo gerencialista de gestão das águas, nenhuma mudança substancial foi feita tanto no padrão de regulação como no modelo de gestão instituídos. A avaliação feita pelo próprio Poder Público ao longo dos últimos anos está voltada, sobretudo, para a identificação de dificuldades e limitações de caráter técnico e administrativo nas várias realidades regionais no processo de implementação da referida Lei. Particularmente, em relação à *participação* no processo de gestão das águas no âmbito do comitê, é perceptível um preocupante silêncio em relação ao seu significado político, densidade e representatividade.

Para que a *participação* de cada ator integrante do Ceivap na implementação da cobrança seja qualificada como substantiva, que efetivamente incorpore elementos de um projeto político de cunho democratizante, é preciso que haja de fato a efetiva partilha de poder, não se limitando apenas na operacionalização da política e na descentralização do aparato administrativo. Sobre esse aspecto, Abers e Keck (2005) reconhecem que a *participação* e descentralização ajudam a aprofundar a democracia; contudo, a descentralização somente resulta em democratização quando existem mecanismos que garantam o efetivo controle social das decisões e ações do Estado.

A pesquisa sugere que estamos diante de um contexto no qual a implementação de políticas públicas, pautadas pelo componente participativo, ainda se insere em uma matriz sociopolítica, que se estrutura a partir de uma lógica verticalizada. A pesquisa em campo, a análise das atas, as pesquisas documental e bibliográfica trazem elementos empíricos e teóricos importantes e reveladores para essa reflexão.

A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE INSTITUIÇÃO DA COBRANÇA PELO USO DAS ÁGUAS NO CEIVAP

A bacia hidrográfica do Paraíba do Sul tem os seus principais problemas ambientais diretamente relacionados com a qualidade de suas águas. A população da bacia é de aproximadamente 5,6 milhões de habitantes distribuídos em uma área de drenagem de 55.500km², o que representa 6% da região Sudeste e 0,7% da área do País. A bacia integra 184 municípios, sendo 88 em Minas Gerais (20.700km²), 57 no Estado do Rio de Janeiro (20.900km²) e 39 no Estado de São Paulo (13.900km²). “A bacia do Paraíba do Sul é um retrato do Sudeste brasileiro: altamente industrializada, moderna e essencialmente urbana”. Por outro lado, “de forma predatória, as atividades econômicas contribuíram para o atual quadro de poluição e degradação”. (Ceivap, 2006, p.7) Assim, a crescente degradação dos seus rios pelo lançamento de esgotos sanitários sem tratamento adequado, de resíduos sólidos e de efluentes industriais, é um dos principais problemas ambientais da bacia.

O Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul (Ceivap) e sua secretaria executiva, a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia do Rio Paraíba do Sul (Agevap), que funciona como a agência de bacia, respondem pela gestão da bacia do rio Paraíba do Sul, tendo sido criados, respectivamente em 22 de março de 1996 e em 20 de junho de 2002. A composição do Ceivap obedece aos dispositivos da Lei das Águas (Artigo 39), segundo o qual, a composição dos comitês deve ter representantes da União, dos estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos municípios situados; dos usuários das águas e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. O número de representantes de cada setor e os critérios para sua indicação é estabelecido nos regimentos dos comitês, sendo limitada a representação dos poderes executivos à metade do total de membros (Lei nº 9.433/97).

A partir do final do ano 2000, o processo de implementação dos instrumentos de gestão foi impulsionado com a decisão da ANA, do Ceivap e respectivos estados para iniciar a cobrança pelo uso das águas de domínio da União. Esse posicionamento demandou o cadastramento dos usuários e estruturação da outorga, a universalização da cobrança junto aos diversos usuários, a elaboração do plano de recursos hídricos para a fase inicial de cobrança e a criação e instalação da Agência de Bacia do Ceivap. O Comitê da Bacia do Paraíba do Sul é constituído de 60 membros, sendo três da União e 19 de cada estado (SP, RJ e MG) da bacia do Paraíba do Sul, assim especificados: Governo do Estado: 03 representantes de cada estado; Prefeituras (RJ, MG e SP): 03 representantes de prefeituras de cada estado; Usuários: 08 representantes de cada estado; Organizações Civis: 05 representantes de cada estado. Dessa

maneira, o Comitê é composto por 40% de representantes dos usuários de água (companhias de abastecimento de água e saneamento, indústrias, hidrelétricas e os setores: agrícola, de mineração, de pesca, turismo e lazer); 35% do Poder Público (União, governos estaduais e prefeituras); e 25% de organizações civis. Para efeito desse trabalho de caracterização por usuários das águas, entende-se os setores da indústria, agricultura, saneamento, hidrelétrica e lazer. Na condição de sociedade civil estão enquadradas entidades como sindicatos de trabalhadores, sociedade técnico-científica, instituto de pesquisa e ONGs.

A análise da literatura relativa à *participação* no âmbito do Ceivap no período de 2001 a 2002 revela o peso do Poder Público como formulador da política das águas e, particularmente da ANA, como entidade implementadora dos instrumentos de gestão, com especial ênfase nos instrumentos econômicos, como a cobrança. É necessário ressaltar que, apesar da diversidade da composição do Comitê, o segmento “usuários das águas”, em termos de capacidade de articulação e mobilização em torno dos seus interesses, é o mais bem representado, com destaque para o setor industrial, seguido das companhias de abastecimento de água e saneamento. Os pequenos usuários das águas, a exemplo dos pequenos agricultores e areeiros, têm uma *participação* pouco relevante nos embates travados no processo de implementação da cobrança da água.

A análise das atas de reuniões do Ceivap do período de 2001 a 2003 e das entrevistas, retrata o acirrado embate entre o Poder Público e os usuários (principalmente os grandes usuários privados) que, de uma maneira geral, se sentiram prejudicados com a cobrança na bacia, qualificada como mais um custo a ser incorporado pela iniciativa privada no processo produtivo. A sociedade civil participa desse processo de forma periférica, associando-se, em geral, ao Poder Público na defesa da implementação do referido instrumento – considerado como fonte de arrecadação necessária ao combate à degradação das águas da bacia.

No processo de implementação da cobrança pela água bruta na Bacia destaca-se o peso político-institucional do Estado, entendido aqui como Poder Público. Sobre a postura assumida por esse ente, um dos membros do Comitê afirma: “[...] **o pacote já veio pronto**, e o que se tentava era fazer com que nós acreditássemos que éramos nós, os representantes de cada segmento, que estávamos no controle das decisões, **o que não era verdade**” (Entrevistado representante do Poder Público Municipal).

A análise das atas, particularmente da reunião datada de 6 de dezembro de 2001, com o objetivo de aprovar a deliberação que trata da aprovação da proposta da cobrança nas águas de domínio federal da bacia, na qual o Secretário do Ceivap (Poder Público Estadual/SP) apresentou a metodologia para a primeira fase da cobrança, sugere que a proposta apresentada já estava devidamente consolidada quando foi apresentada à plenária. Para o procurador da ANA, presente na reunião, a proposta de implementação da cobrança “trazida pela ANA” atende aos requisitos legais e às demandas dos programas de investimentos, devendo ser aprovada no referido fórum. As prefeituras tiveram uma posição contrária à cobrança, e essa postura se deveu ao receio de que novos custos viessem a onerar o orçamento municipal.

Os grandes usuários (públicos e privados) mostraram-se resistentes à implementação da cobrança (ainda que não explicitassem claramente na oportunidade dessa entrevista), prevalecendo a vontade política do Poder Público. Segundo depoimento de representante do Poder Público, “[...] as federações da indústria de São Paulo, Rio e Minas se organizaram de tal forma, a ponto de ter consultores trabalhando na questão da cobrança no Paraíba do Sul.” Segundo a “fala” de um outro membro do Comitê, “Como resultado desse conflito, uma grande usuária (CSN) passou a pagar em juízo, o que demonstrou resistência à implementação da cobrança” (Entrevistado representante do Poder Público Estadual).

Diante do fato consumado da aprovação, os usuários se mobilizaram com o objetivo de rever a fórmula da cobrança originalmente instituída em 2003. Na segunda fase, que caracterizamos como o período de discussões entre os anos de 2004 e 2006, durante a qual os valores foram revistos, os grandes usuários, motivadores dessa revisão se mobilizaram no sentido de expor a necessidade de que o recurso financeiro resultado da cobrança retornasse à Bacia.

O contingenciamento foi em parte resolvido com a edição da Medida Provisória nº. 165/2004, posteriormente convertida na Lei nº. 10.881/2004. A Agevap pôde, por meio de contrato de gestão com a Agência Nacional de Águas (ANA), assumir as funções de uma Agência de Bacia, que consiste, essencialmente, em receber os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água bruta na bacia e investi-los segundo o plano aprovado pelo Comitê da Bacia.

Sobre a resistência dos usuários no processo de implementação da cobrança, uma das representantes da sociedade civil afirma: “[...] **a indústria, que não queria pagar, se organizou para não pagar.** A sociedade civil considerava que a cobrança iria resolver os problemas da bacia do Paraíba [...]” (Entrevistada representante da Sociedade Civil/ONG). Ainda sobre esse momento, essa mesma representante afirma ser claro o posicionamento de alguns contra a cobrança, defendida de forma muito enfática pela ANA: “Apesar do posicionamento da Câmara Técnica de não aprovação da cobrança (resultado da força dos usuários), conseguimos colocar em discussão na plenária e a situação se reverteu! A cobrança foi aprovada, concluiu a entrevistada” (Entrevistada representante da Sociedade Civil/ONG).

Ainda em relação à *participação* dos usuários das águas na Bacia, vale mencionar, a polêmica em torno da instituição da cobrança para as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH). Segundo um dos entrevistados do setor elétrico, “Nós fomos ativos na época porque havia uma tentativa de cobrança maior em cima da gente” (Entrevistado representante dos Usuários-Público/Setor Elétrico). Um representante do setor de saneamento afirma ter sido o setor elétrico um dos mais prejudicados com a implementação da cobrança:

O setor elétrico acabou sendo prejudicado, pois foi incluído na cobrança iniciada em 2003, nos mesmos moldes do percentual que já era pago pelo setor (0,75%) desde 2000 ou 2001. A intenção do Ceivap era formalizar e institucionalizar o pagamento para receber a parcela que já era paga, e, **na verdade, acabaram**

criando uma bitributação. Isso criou um impasse entre a ANA e a Aneel (Entrevistado representante dos Usuários-Público/Saneamento, grifo nosso).

Em vários dos depoimentos registrados constata-se a reação dos usuários, que se sentiram prejudicados com a cobrança – algumas concessionárias chegaram a cogitar recorrer judicialmente da decisão tomada pelo Comitê. Em síntese, as entrevistas e atas indicam o peso político dos usuários, a exemplo do setor industrial e do Poder Público municipal, no âmbito do Comitê – inicialmente mostrando resistência, posteriormente aceitando a implementação da cobrança e discutindo intensamente a destinação dos recursos originários da cobrança. Em linhas gerais, podemos afirmar que os grandes usuários públicos e privados foram as principais forças a resistir à implementação da cobrança.³ Entretanto, a *participação* expressiva dos grandes usuários nas discussões não impediu a adoção desse instrumento econômico; entretanto, obrigou o Poder Público a rever os termos da cobrança (fórmula a ser adotada e, conseqüentemente, o valor a ser cobrado).

Uma vez implementada a cobrança, o segmento dos usuários das águas da Bacia “brigou” pelo retorno dos recursos financeiros oriundos da cobrança à Bacia, e sua forte influência impulsionou a criação da Lei que garante o retorno desses recursos para a Bacia, impedindo o seu contingenciamento. Outro fato a ser registrado é a ausência dos pequenos usuários nesse processo de discussão. A pesquisa não conseguiu registrar o posicionamento dos pequenos usuários privados, a exemplo dos pequenos mineradores e areeiros – ausentes na maioria das reuniões, sendo sua *participação* considerada quase que simbólica.

A análise das atas do Comitê e das entrevistas revela ainda que a *participação* da sociedade civil no referido processo pode ser considerada fraca – uma representante chega a afirmar que o seu segmento é apenas “legalizador de processos”. Segundo seus próprios termos,

[...] nesse processo a sociedade civil é só como agente legalizador; **nós não definimos nada**. A cobrança foi implementada, fomos agentes tensionadores e eu acho que havia interesse pra que o processo fosse esse, entendeu? Então, cada vez mais eu acho que **a gente é usada** em todo esse processo (Entrevistada representante da Sociedade Civil/ONG, grifos nossos).

Outro integrante da sociedade civil, de uma associação de profissionais, afirma ter uma relação distinta com os demais membros do Comitê, sugerindo a existência de interesses comuns ou de complementaridade: a relação e a *participação* seria então “muito dinâmica e muito interessada de parte a parte”, pois sua entidade desempenha importante papel na cooperação para “a gestão adequada do patrimônio hídrico do Paraíba do Sul” (Entrevistado representante da Sociedade Civil/Sociedade Técnico-Científica). Observa-se aqui o que a literatura de forma enfática registra, ou seja, a grande heterogeneidade da sociedade civil, explicando em grande medida a diversidade de interesses, papéis e posições, o que torna possível caracterizá-la como um segmento híbrido. Sobre os diversos segmentos que constituem a sociedade civil, Jacobi (2005) nos alerta que as chances de abuso do poder são reduzidas pela dinâmica do colegiado, mas que a capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil é decisiva no processo. Para Veiga (2007), a sociedade civil configura-se

no espaço da pluralidade de atores e relações sociais marcadas pelo conflito, consenso e cooperação. É o espaço da liberdade de opinião, reunião e organização, de heterogeneidade e não de homogeneidade. Sousa Jr (2004), quando trata das características da legislação paulista que dispõe sobre as águas, faz a seguinte colocação acerca da constituição da sociedade civil:

Apesar de a lei paulista contemplar o termo “usuário” de recursos hídricos como detentor da outorga para o uso dos recursos, **não discrimina esse setor (sociedade civil), cujos interesses são difusos, diversos e, muitas vezes, sem um ponto focal e aglutinador [...]** (SOUSA JR., p.58, 2004, grifo nosso)

Assim, de um lado, observa-se o discurso com um viés democratizante da ONG e do instituto de pesquisa, de outro a sociedade técnico-científica e o sindicato dos trabalhadores com um discurso “opaco”. Segundo depoimento de uma das representações da sociedade civil (instituto de pesquisa), esse segmento é composto por representantes os mais variados, o que gera uma falta de “empoderamento representativo”. Nas palavras dessa mesma representante da sociedade civil:

[...] não é uma crítica, é uma constatação. Em certas sociedades profissionais, os seus representantes trabalham em entidades públicas; então, na realidade, há uma confusão de papéis e de interesses. Eu não sei se isso é ético, porque, antes de tudo, a pessoa é um funcionário. Eu vou citar, por exemplo: na Abes, que é sociedade civil, tem muita gente da Cedae que é usuária e de outras empresas de saneamento. [...] (Entrevistada representante da Sociedade Civil/instituto de pesquisa).

É notável que, por motivações distintas, as três instâncias do Poder Público e a sociedade civil se colocaram a favor da implementação da cobrança, fato constatado claramente nos discursos na ocasião das entrevistas. A necessidade de arrecadação de recursos para combater a degradação ambiental foi o principal argumento para justificar o apoio à política implementada. O depoimento de uma representante da sociedade civil é, nesse sentido, enfática:

[...] a gente quer a melhora do rio, maior quantidade de água, maior qualidade, é a questão ambiental mesmo. **A gente não está lá por questões econômicas, a gente não está discutindo quem vai pagar mais ou que vai pagar menos, a gente quer salvar o rio [...]** (Entrevistada representante da Sociedade Civil/ONG, grifos nossos).

A pesquisa mostra que o peso político efetivo de cada representação nas discussões no processo de implementação da cobrança (que, evidentemente, não tem uma correlação direta com o percentual atribuído a cada segmento) revela a desigualdade na efetiva partilha de poder no âmbito do Ceivap. Nesse exato sentido, o modelo de Avritzer⁴ (2008), que aqui não iremos tratar, mas que vale ser ressaltado, sugere ser o desenho institucional “de baixo para cima” um exitoso exemplo de democratização, particularmente em termos de partilha de poder, o que parece não se aplicar ao Ceivap. A pesquisa realizada revela ainda que o Ceivap não se configura como um desenho institucional no qual as decisões são tomadas “de

baixo para cima” não sendo, portanto, a partilha de poder caracterizada como efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *participação* ganha status de elemento estratégico dos distintos projetos políticos em disputa na arena política nacional. De forma correlata, o conceito de democracia é perpassado pelos mais variados significados, e ganha cores das mais diversas a depender da matriz política à qual esteja sendo associado a cada momento. Diversifica-se a gama de atores que buscam sua inserção como partícipes no processo de gestão da *res pública*, sendo essa *participação* um elemento crucial na implementação da política das águas em várias esferas e escalas de poder.

A instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (Singreh) trouxe mudanças de paradigma na gestão das águas no Brasil, incorporando os usuários das águas e a sociedade civil no processo de gestão. Poderíamos afirmar que essa é uma das características mais marcantes da Lei das Águas: demandar a implementação de novos arranjos institucionais, como os comitês e agências de bacias hidrográficas, adotando práticas participativas.

A pesquisa realizada confirma a hipótese de que a *participação* dos usuários das águas e da sociedade civil no âmbito do Ceivap efetivamente contribuiu para a instituição de um processo de debate dos problemas de escassez e descentraliza a gestão. Entretanto, o referido processo não aprofunda a democratização da gestão das águas, uma vez que efetivamente não descentraliza o poder, não ficando evidente a partilha efetiva de poder no âmbito do *locus* estudado. Isso se evidencia, inclusive, no fato de que a construção do Comitê não se constitui efetivamente em uma instância de formulação da política, mas tão somente de implementação e legitimação da mesma.

Os embates travados em torno da implementação da cobrança no âmbito do Ceivap e a natureza da *participação* dos distintos segmentos sociais envolvidos situam o Poder Público como o agente promotor da política, os usuários com força econômica e política, determinados a inviabilizar a implementação da cobrança, enquanto a sociedade civil, com um posicionamento convergente ao do Poder Público, reforça a tese de que a cobrança da água seria o mecanismo necessário à implementação do sistema de gestão e de combate à escassez.

Assim, predominou, no referido processo participativo de implementação da cobrança a “vontade política” do Estado (aqui basicamente representado pela ANA) de que a cobrança “desse certo”. É importante lembrar que a política nacional dos recursos hídricos foi concebida no contexto de uma reforma gerencialista dos anos 1990, que afirmava a urgência de substituir a burocracia estatal por um modelo de gestão mais flexível e eficiente, no qual os instrumentos econômicos e a *participação* têm significado estratégico.

A *participação* da sociedade civil tem um caráter pontual, dúbio, subordinado e pragmático, aderindo aos argumentos apresentados pelo Estado para justificar a cobrança pelo uso da água na bacia. Os usuários, com uma participação politicamente expressiva, apesar de derrotados em um primeiro momento, efetivamente revertem à imposição na segunda fase da cobrança ao praticamente redefinir os valores da cobrança em função dos seus interesses, ao garantir o retorno da arrecadação com a cobrança para a própria Bacia e, finalmente, ao pautar agenda do Comitê (induzindo onde e como gastar os referidos recursos).

Desse modo, o que se constata é a existência de hegemonia do Poder Público e dos setores industriais no processo de implementação da cobrança, o que revela uma grande assimetria de poder no âmbito do Comitê, o que afasta a ideia de uma gestão efetivamente participativa nos moldes de um projeto político democratizante. Se anteriormente a gestão das águas era qualificada como centralizada e setorializada, há que se perguntar o que efetivamente mudou no atual contexto de “democratização”. O que observamos é a ausência de um debate qualificado, particularmente dos segmentos que poderiam representar interesses distintos dos que se fizeram presentes e hegemônicos no referido processo. Esse cenário sugere ser o Comitê um espaço de debate, mas de um debate cujo significado político se traduz tão somente na legitimação e operacionalização da política instituída. A descentralização da gestão é um passo importante na política nacional de recursos hídricos, mas a democratização da gestão implica em descentralizar poder e em criar as condições necessárias à universalização do acesso às águas do Paraíba. De que participação estamos falando afinal?

NOTAS

- 1 Habermas parte do ponto de vista marxista de que a sociedade divide-se, no essencial, em trabalho e interação mediada simbolicamente pela linguagem, reconhecendo seu condicionamento recíproco, mas, contrariamente ao marxismo, nega a determinação da segunda pelo modo de produção, conferindo primazia à comunicação no processo de evolução social.
- 2 O Código das Águas, de 1934, já mencionava o caráter público da água e seu uso múltiplo, com prioridade para o consumo humano.
- 3 É preciso mencionar que em alguns depoimentos, representantes dos usuários se mostraram favoráveis à cobrança; contudo, todas as demais evidências da pesquisa indicam, com clareza, a resistência do segmento dos usuários em adotar a cobrança.
- 4 Segundo Avritzer (2008), as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações se encontram no âmbito da organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. Avritzer (2008) propõe uma categoria chamada de “desenho participativo interativo” onde o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos; nas suas palavras, “uma espécie de relação entre instituição participativa, contexto, tradição, cultura e condições locais” (AVRITZER, 2008, p.47).

REFERÊNCIAS

ABERS Rebecca; JORGE, Karina Dino. Descentralização da Gestão da Água: Por que os Comitês de Bacia estão sendo Criados? **Ambiente e Sociedade**, v.VIII, n.2, pp 1-26, jul./dez. 2005.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Comitês de Bacia no Brasil: Uma Abordagem no Estudo da Participação Social. In: **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, v.6, n.1, p. 55-68, maio 2004.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Charging for Water: Transforming Ideas through Practice. *Paper* apresentado no **XXIX Congresso Internacional da América Latina. Studies Association**. Toronto. Outubro 6-9, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre Variação da Participação no Brasil Democrático. **Revista OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, jun. 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.433** de 8 de janeiro de 1997 republicada em 22 de março de 2002 juntamente com o texto da **Lei Federal n. 9.984/00**, que criou a Agência Nacional de Águas - ANA. Trata da Política Nacional de Recursos Hídricos.

BRASIL. **Decreto n. 24.643** de 10 de julho de 1934. Cria o Código de Águas, cuja Execução competia ao Ministério da Agricultura e assinado pelos ministros de Estado. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 3 dez. 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação Social no Brasil Hoje**. 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/w3/fsmrn/fsm2002/participacao_polis.html. Acesso em: 10 nov. 2007.

Ceivap. Pelas Águas do Paraíba. **Informativo do Comitê**. Ano 9, edição n.19, nov. 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003. pp. 279-301.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade Civil, Participação e Cidadania: De que Estamos Falando? MATO, Daniel (coord.), **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

_____ (1994). **¿Después de la Revolución?: la Autoridad en las Sociedades Avanzadas**. Barcelona, Gedisa Editorial.

DWORKIN, R. **Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

FORMIGA-JOHNSSON, Rosa Maria; LOPES, Paula D. (Orgs.). **Projeto Marca D'Água: Seguindo as Mudanças na Gestão das Bacias Hidrográficas do Brasil- Caderno 1: Retratos 3X4 das bacias pesquisadas.** Brasília: Finatec, 2003. pp. 110-117.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade.** v. I e II Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAYEK, Friedrich August von. **O Caminho da Servidão.** — 5. ed. — Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221 p.

HIRSCH, Joachim. La Internacionalización del Estado Acerca de Algunas Preguntas Actuales de la Teoría del Estado. In: **Globalización, Transformación del Estado y Democracia.** Editora Córdoba, 1997.

JACOBI, Pedro Roberto. Comitês de Bacias Hidrográficas: O que está em Jogo na Gestão Compartilhada e Participativa. In: Ladislau Dowbor; Tagnin, Renato. (Org.). **Administrando a Água como se fosse Importante.** São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 81-88.

JACOBI, Pedro Roberto. Desafios de la Democratización de la Gestión Local. **Ciudad Alternativa,** Quito, p. 69-72, 1998.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços Públicos e Práticas Participativas na Gestão do Meio Ambiente no Brasil. **Revista Sociedade e Estado,** Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, 2003.

JACOBI, Pedro Roberto. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Governança da Água no Brasil: Uma Visão Interdisciplinar.** São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p.35-60.

MARCUSCHI, Luiz Antonio. **Da Fala para a Escrita: atividades de retextualização.** São Paulo: Ed. Cortez. 2001. 136p.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. **Caderno nº 12,** 1998, Brasília, 47p.

NOBRE, Marcos. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo.** 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2004. 368 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática.** São Paulo: Editora Cortez, 2004.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso: Princípios e Procedimentos.** 8ª.edição. Campinas, São Paulo: Pontes, 2009.

PINHO, José Antônio G de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. In: **Revista Organização & Sociedade.** n.12, v. 5, maio/agosto 1998.

PINHO, José Antônio G de. Evolução do Estado Moderno. In: **Cadernos Fiem Gestão Pública: Desafios e Perspectivas.** Salvador, 2001.

RIBEIRO, Wagner Costa. Impasses da Governança da Água no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.). **Governança da água no Brasil: Uma Visão Interdisciplinar.** São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p.111-134.

SERRICCHIO, Claudio; CALAES, Virgínia; FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria; LIMA, Angelo José Rodrigues; ANDRADE, Edilson de Paula. **Prêmio CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local 2003/2004: O Ceivap e a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Um Relato da Prática.** Rio de Janeiro: CAIXA, 2005.

SOUSA JÚNIOR, W. C. **Gestão das Águas no Brasil: Reflexões, Diagnósticos e Desafios.** Instituto Internacional de Educação do Brasil - São Paulo: Petrópolis, 2004.

SOUSA JÚNIOR, W. C. Gestão Participativa e Cobrança pelo uso da Água: O Caso do Ceivap. In: **XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2004.** Anais do XV Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Belo Horizonte: ABRH, 2004. 1 CD-ROM.

SOUZA SANTOS, Boaventura (Org). **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa.** Coleção: Reinventar a Emancipação Social. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global: Limites e Desafios da Participação Cidadã.** São Paulo: Cortez, 2001.

VALENCIO, Norma Felicidade L. da Silva, Governança das águas: a participação social como quimera. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org.) **Governança da Água no Brasil: Uma Visão Interdisciplinar.** São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 61-90.

VEIGA, Bruno G.A. da. **Participação Social e Políticas Públicas de Gestão das Águas: Olhares sobre as Experiências do Brasil, Portugal e França.** Brasília, 2007. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

**Maria Valesca
Damásio de
Carvalho Silva**

Doutora em Administração (UFBA), Mestre em Economia (UFBA), Pós-graduada em Metodologia do Ensino Superior (CEPOM), Graduada em Economia (UCSal) e Ciências Contábeis (UNEB), Maria Valesca Damásio de Carvalho Silva é Coordenadora do Curso de Ciências Contábeis- Educação à Distância - EAD da Universidade de Uberaba - M.G. - UNIUBE (Escritório Regional-Bahia), professora do Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE) e professora de Gestão Democrática e Participativa no Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal (EAD) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB-UAB). Pesquisadora (Grupo ÁGUAS da EAUFBA) e estudiosa da área de gestão pública, ciência política e metodologia científica e da pesquisa. Tem artigos publicados na área Contábil, Finanças, Metodologia da Pesquisa, Meio Ambiente, Educação à Distância e Gestão/Política Pública.